

Notat 2003–14

Virkemidler i rovviltforvaltningen

– drøfting av erstatningsordninger og virkemidler for tapsreduksjon

Agnar Hegrenes
Johanne Kjuus

Tittel	Virkemidler i rovviltforvaltningen – drøfting av erstatningsordninger og virkemidler for tapsreduksjon
Forfattere	Agnar Hegrenes, Johanne Kjuus
Prosjekt	Rovviltforvaltning og landbruksrettede virkemidler (E020)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2003
Antall sider	67
ISBN	82-7077-521-5
ISSN	0805-9691
Emneord	rovviltforvaltning, virkemidler, erstatningsordninger, tapsreduksjon, sauehold, reindrift

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruksdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Miljøverndepartementet arbeider med ny stortingsmelding om rovviltpolitikk. Konflikter mellom husdyr og tamrein og rovvilt er ett av de spørsmål som tas opp i meldingen. Flere arbeidsgrupper og utredninger har i den sammenheng sett på forebyggende tiltak.

I februar 2003 bevilget Miljøverndepartementet midler til en utredning der NILF skal vurdere aktuelle virkemidler som del av en tapsforebyggende rovviltpolitikk. Dette notatet presenterer resultatene av utredningen.

Forskningssjef Agnar Hegrenes har vært prosjektleder. Han har også skrevet dette notatet i samarbeid med Johanne Kjuus. Hun har spesielt bidratt i delene om reindrift. Notatet er likevel et fellesprodukt. Nils Kristian Nersten har lest og kommentert utkast til notat.

Vi takker Miljøverndepartementet for bevilgningen til utredningen, og håper og tror at den vil bli et nyttig innspill i arbeidet med stortingsmeldingen.

Oslo, 7. mai 2003

Leif Forsell

Innhold

SAMMENDRAG	1
1 BAKGRUNN.....	3
1.1 Bakgrunn	3
1.2 Oppbygging av rapporten	4
2 PROBLEMSTILLING, FORMÅL OG METODE	5
2.1 Formål og problemstilling	5
2.2 Metode og kriterier for å vurdere virkemidlene	6
2.3 Teorielementer som er nyttige ved drøfting av erstatningsordninger og forebyggende tiltak	7
2.4 Avgrensing	8
3 SAUEHOLD, REINDRIFT OG ROVVILT	9
3.1 Sauehold og reindrift og tap til fredet rovvilt	9
3.2 Rovvilt og dyrevern (St.meld. nr 12 (2002–2003))	13
4 DAGENS VIRKEMIDDELBRUK	15
4.1 Sauehold	15
4.1.1 Grensevern og målpriser	15
4.1.2 Pristilskudd	16
4.1.3 Produksjonstilskudd	17
4.2 Velferdsordninger	19
4.3 Organisert beitebruk	19
4.4 Fondsavsetninger	20
4.4.1 Investeringsvirkemidler – SND og Fylkesmannens landbruksavdeling	20
4.4.2 Andre	20
4.5 Beregning av totale tilskudd til sauehold	20
4.6 Virkemidler overfor reindriftsnæringen	23
4.6.1 Grensevern og målpris	23
4.6.2 Reindriftsavtalen og de økonomiske virkemidlene	23
4.6.3 Sammendrag av totalregnskapet for reindrift	26
4.7 Ordninger under Miljøverndepartementet	27
4.7.1 Erstatning ved rovvilttap	28
4.7.2 Virkemidler for å redusere tap av husdyr og rein til rovvilt	30
4.8 Antatte effekter av virkemidlene	32
4.9 Avsluttende merknad	35
5 BESKRIVELSE AV ALTERNATIVE LØSNINGER	37
5.1 Svensk erstatningsordning for reindrift	37
5.2 Finsk erstatningssystem	39
5.3 Betaling for å ha rovvilt i et område	39
6 ALTERNATIVE OPPLÉGG - SAUEHOLD	41
6.1 Landbrukspolitiske virkemidler	41
6.1.1 Produksjonstilskudd	41
6.1.2 Investeringsvirkemidler, midler til omstilling m.m.	43
6.1.3 Forskrift om hold av småfe	43

6.2	Dagens erstatningssystem med eventuelle justeringer	44
6.2.1	Justeringer i erstatningsreglene	44
6.3	Erstatning ut i fra rovviltforekomst, svensk modell	45
6.4	Kombinasjon av flere systemer (norsk og svensk)	49
7	ALTERNATIVE ORDNINGER - REINDRIFT	51
7.1	Endringer i reindriftspolitikken	51
7.2	Dagens erstatningssystem med eventuelle justeringer	51
7.3	Erstatning ut i fra rovviltforekomst, svensk modell	53
7.4	Kombinasjon av flere systemer (norsk og svensk)	56
8	SAMMENFATTENDE DRØFTING	59
8.1	Vurdering av virkemidler	59
8.1.1	Endringer i landbruks- og reindriftspolitikken	59
8.1.2	Endringer i miljøpolitikken	60
8.1.3	Vurdering av enkelte forhold	61
8.1.4	Sammenligning av systemer	62
	REFERANSER	65

Sammendrag

Bakgrunn for analysen, formål og metode presenteres i kapittel 2. Miljøverndepartementet arbeider med stortingsmelding om rovviltpolitikken. I denne sammenheng diskuteres bl.a. tiltak og virkemidler for å redusere tapene av husdyr og rein til rovvilt. Staten betaler i dag erstatning for slike tap, og bruker betydelig midler til forebyggende tiltak. Dessuten er det en omfattende generell landbruks- og reindriftspolitik. Spørsmålet i denne utredningen er om en kan endre på virkemiddelbruken slik at saueiere og reneiere fortsatt får erstatning for tap, men at virkemidlene likevel kan bidra til å redusere tapene. Dette er formulert som tre spørsmål:

- Hvordan virker dagens ordninger, alene og i forhold til annen virkemiddelbruk rettet mot sauehold og tamreindrift i forhold til skadeforebygging, utbetalte erstatninger etc?
- Hvilke alternative ordninger finnes?
- Hvordan kan alternative ordninger tenkes å virke i forhold til skadeforebygging, utbetalte erstatninger osv?

En grunnleggende forutsetning i denne utredningen er at personer prøver å maksimere profitten (inntekten), eller at de i det minste velger det alternativet som gir størst inntekt, under ellers like vilkår. Personene vil reagere på økonomiske insentiver. Derfor kan en nytte økonomiske insentiver for å få sauebønder og reneiere til å sette i verk tiltak som reduserer tapene. En kan overlate til disse å bestemme hva de vil gjøre. De vil velge det som passer best. I et slikt perspektiv er det også interessant å vurdere om generelle virkemidler bidrar til å forebygge rovvilttap, eller om de heller virker motsatt.

Kapittel 3 inneholder bakgrunnsstoff om saue- og reindriftsnæringen. I sauenæringen blir om lag 2/3 av alle oppgitte rovvilttap erstattet, mens bare 1/3 av alle oppgitte rovvilttap i reindriftsnæringen erstattes. Av erstattede tap er det bare om lag 10 prosent som er dokumenterte tap, mens erstatning ellers er basert på en skjønnsmessig vurdering hos Fylkesmannen ut fra tilgjengelige opplysninger.

I kapittel 4 gis en oversikt over antatt viktige virkemidler i landbruks- og reindriftspolitik, spesielt virkemidler over jordbruksavtalen og reindriftsavtalen. Også erstatningsordninger og midler til forebyggende tiltak over Miljøverndepartementets budsjett presenteres. Det konkluderes med at de generelle virkemidlene først og fremst påvirker lønnsomheten i sauehold og reindrift. Uten tiltakene ville lønnsomheten vært svakere, og en del produsenter ville sannsynligvis sluttet. Dette ville kunne redusere tapene, men bortsett fra visse lokale omstillinger er ikke dette oppfattet som noe forebyggende tiltak.

Mange av rovviltområdene er i områder med høy prioritet innen landbrukspolitikken, bl.a. ut fra distriktshensyn, f.eks. hele Nord-Norge, og kommuner i indre og høgereliggende deler av Østlandet og Trøndelag. Det er også nært geografisk sammenfall mellom områder med rovvilt og områder for samisk reindrift.

Erstatningsordninger er i seg selv ikke forebyggende. De skal i prinsipp erstatte tap av inntekt og formue. Snarere er det slik at på grunn av erstatningsordninger vil dyreeiere ha insentiv til å gjøre mindre for å forebygge tap. Det kan også tenkes at enkelte dyreeiere prøver å få en for stor del av tapene godkjent som tap til rovvilt. Blir de godkjent som rovvilttap, får de erstatning, ellers ikke. Vi har ikke holdepunkter for å hevde at noen opptrer på denne måte. I det norske systemet er det likevel elementer som virker forebyggende, bl.a. at dyreeierne skal ha gjort det som med rimelighet kan forventes for å forebygge skade, og gjennomført forebyggende tiltak de har fått støtte til.

Det har de senere årene vært bevilget betydelige beløp til forebyggende tiltak, spesielt i saueholdet. Mye mindre har gått til reindrift. Forholdet mellom midler til forebyggende tiltak og til erstatninger er annerledes for reindrift enn for sauehold. En viktig årsak er at det er vanskeligere å finne antatt effektive tiltak for reindrift. Selv om det er utført mange evalueringer av forebyggende tiltak, synes det fortsatt å være svakt grunnlag for å konkludere om kostnadseffektiviteten av tiltakene.

I kapittel 5 ser vi nærmere på hvilke erstatningssystemer som finnes i Sverige og Finland, samt et system der sauebøndene betales for å akseptere rovvilt innen et område.

I kapittel 6 og 7 drøfter vi noen endringer innen landbruks- og reindriftspolitik og i hovedsak to alternativer til endringer i erstatningsordninger:

- Et system som bygger på dagens ordninger, men der en eventuelt gjør endringer som en antar vil virke til å redusere tapene.
- Et system etter svensk mønster der reieneiere og saueiere får kompensasjon i forhold til rovviltforekomst, ikke i forhold til faktiske tap det enkelte året.

Endringene innen landbruks- og reindriftspolitik kan eventuelt gjennomføres uavhengig av de andre endringene.

Et system der erstatningen baseres på rovviltforekomst vil bl.a. kreve gode bestandsregistreringer. Det ser ut til at mye av den nødvendige informasjonen i dag kommer fra arbeidet med skadedokumentasjon i forbindelse med eksisterende erstatningsordning. Derfor drøftes også en ordning der en erstatter dokumentert skade som i dag, men der en ellers gir betaling for forekomst utover dette.

Fordeler og ulemper med de ulike alternativene diskuteres ut i fra om de gir insentiv til å iverksette forebyggende tiltak, i hvilken grad de er med på å bedre dyrevelferden og om de medfører økt aksept for rovvilt, om virkemiddelbruken oppleves som rettferdig, og en vurdering av de administrative kostnadene og graden av gjennomførbarhet.

Det er i utgangspunktet ikke gitt at en skal ha samme system for erstatning/kompensasjon overfor sauenæringen og reindriftsnæringen.

Ved å beholde dagens erstatningsordning, sikrer man retten til erstatning ved rovvilttap, hjemlet i viltlovens § 12a. Denne type erstatningsordning gir ikke insentiv til å iverksette forebyggende tiltak, men ved å innføre en «egenandel» ved utbetaling av erstatning, vil man kunne øke insentivet noe. I reindriftsnæringen er avviket mellom oppgitte og erstattede tap av rein tatt av kongeørn, spesielt stort. Det kan derfor være aktuelt å innføre en kompensasjon for å ha kongeørn innen reindriftsområdene, mens man beholder dagens erstatningsordning for rovvilt. Dette vil, i den grad det er mulig, gi insentiv til å redusere tapene til kongeørn. Dagens erstatningsordning, inkludert arbeidet med forebyggende tiltak, medfører et omfattende administrativt arbeid.

Å gå over til et system basert på forekomst av rovvilt, vil først og fremst ha en del fordeler i forhold til dagens system når det gjelder å gi insentiver til å forebygge skade. En slik ordning, kan kombineres med en erstatning ved store tap til rovvilt (massedrap), for å sikre en mer jevn inntektsfordeling og et mer rettferdig system. Et opplegg etter svensk mønster må baseres på kunnskap om hvor rovvilt er, hvor mange sau og rein en kan vente at hvert rovvilt tar, verdien av drepte og skadde dyr, og merarbeid i samband med rovviltsskade. Hvordan man i praksis skal gjennomføre en slik ordning, med hensyn på hvem kompensasjonen skal utbetales til og hvordan rovviltforekomsten skal foredels på områder, er vanskelig å vurdere. Trolig vil de administrative kostnadene i forbindelse med gjennomføringen av en slik ordning være høy, men når ordningen først er iverksatt vil den være enkel å administrere.

En kombinasjon av de to ordningene vil være hensiktsmessig da man sikrer retten til erstatning, samtidig som man får kompensasjon for rovviltforekomst, men vil medføre betydelige administrative kostnader da to systemer skal opprettholdes samtidig.

1 Bakgrunn

1.1 Bakgrunn

Miljøverndepartementet arbeider med en stortingsmelding om rovviltpolitikk. Meldingen skal leveres innen utgangen av 2003. Forholdet mellom rovvilt og husdyrhold, inkl. reindrift, blir et viktig tema i meldingen.

Problematikken omkring rovvilt og husdyr (inkl. tamrein) har mange sider, bl.a. økonomiske sider og dyrevern og -etikk. I den nylig avgitte stortingsmeldingen om dyrehold og dyrevelferd (St.meld. nr. 12 (2002–2003)) er det lagt vekt på å se virkemidler i landbrukspolitikken og rovviltforvaltning i sammenheng for å få gode løsninger. Mange utvalg og arbeidsgrupper har i sammenheng med arbeidet med stortingsmeldingen om rovviltpolitikk sett på *tiltak* for å redusere skader på husdyr forårsaket av fredet rovvilt¹. Noen har også drøftet virkemidler, se f.eks. Bjørn, Møgstad og Jetne (2002) som foretar en evaluering av tiltak og virkemiddelbruk som fylkene nyttet i årene 1998–2001, eller Andersen, Linnell og Hustad (2003). Det er likevel, så vidt vi kjenner til, relativt få analyser av hvordan eksisterende og alternative *virkemidler* i landbruks-, reindrifts- og miljøpolitikken virker i forhold til å forebygge og redusere tap av husdyr og rein. Dette er bakgrunnen for denne utredningen som er ment som et grunnlag for Miljøverndepartementets arbeid med rovviltmeldingen.

¹ Begrepet «fredet rovvilt» er egentlig litt misvisende i denne sammenhengen. Alt vilt, herunder dets egg, er fredet med mindre annet følger av lov eller vedtak med hjemmel i lov (Viltloven § 3). Kongen fastsetter hvilke arter som kan være gjenstand for jakt og innen hvilke tidsrammer jakten kan foregå. (Viltloven § 9). Når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, yter staten full erstatning for tapet og følgekostnadene i samsvar med forskrift gitt av Kongen (§ 12). Forskriftene sier at rovvilt i denne sammenheng betyr gaupe, jerv, bjørn, ulv og kongeørn. Når vi i denne utredningen bruker begrepet «fredet rovvilt», mener vi disse fem artene.

1.2 Oppbygging av rapporten

Etter dette innledende kapitlet, gir vi i kapittel 2 en nærmere omtale av problemstillingen, og av metode og kriterier som er lagt til grunn i analysen. I kapittel 3 gis en oversikt over sauehold og reindrift. Det er også tatt med noe statistikk om tap av sau, lam og rein til rovvilt. I kapittel 4 gis en oversikt over virkemiddelbruk overfor de to næringene, både den mer generelle næringspolitikken over Landbruksdepartementets budsjett og midler til erstatninger og forebyggende tiltak over Miljøverndepartementets budsjett. Dette kapitlet avsluttes med en vurdering av antatte effekter av virkemidlene i forhold til rovvilttap. I kapittel 5 beskrives noen alternativer til erstatningsordninger. Kapitel 6 og 7 inneholder en drøfting av hvordan en eventuelt kan endre dagens virkemidler, eller innføre nye ordninger til erstatning for de nåværende for å gi sterkere insentiver til å forebygge skade. Kapittel 6 gjelder sauehold, mens kapittel 7 gjelder reindrift. Notatet avsluttes med en sammenfattende drøfting i kapittel 8. Det er ikke gitt noen tilrådinger om hvilket alternativ som bør velges. Vi har derimot lagt vekt på å fram egenskaper ved de enkelte systemene.

2 Problemstilling, formal og metode

2.1 Formal og problemstilling

I denne utredningen skal vi vurdere erstatningsordninger og andre ordninger med tanke på to forhold: (1) å gi bønder og reineiere erstatning for husdyr og rein som blir drept av fredet rovvilt og (2) hvordan virkemidlene virker i forhold til å redusere tap av husdyr og rein. Det andre punktet vil si å undersøke om virkemidlene bidrar til å forebygge skader, om virkemidlene kan endres slik at de virker mer forebyggende, eller om de kan erstattes med andre virkemidler som kan antas å virke mer forebyggende. For å kunne gjøre dette har vi tatt med en relativt omfattende oversikt over eksisterende virkemidler overfor sauehold og tamreindrift. Dette omfatter både virkemidler i landbrukspolitikken, spesielt virkemidler over jordbruksavtalen (Kapittel 1150 i statsbudsjettet), virkemidler overfor reindriftsnæringen, spesielt reindriftsavtalen (Kapittel 1151), og virkemidler forvaltet av Miljøverndepartementet (Kapittel 1427). Det er både en relativt generell beskrivelse av virkemidlene og en drøfting av hvordan de virker med tanke på å forebygge tap og gi erstatning for tap. Vi vil således gå inn på følgende problemstillinger/spørsmål:

- Hvordan virker dagens ordninger, alene og i forhold til annen virkemiddelbruk rettet mot sauehold og tamreindrift i forhold til skadeforebygging, utbetalte erstatninger etc?
- Hvilke alternative ordninger finnes?
- Hvordan kan alternative ordninger tenkes å virke i forhold til skadeforebygging, utbetalte erstatninger osv?

I analysen tar vi viltloven for gitt. Eiere av rein og husdyr har etter viltloven krav på erstatning for dyr som er drept av fredet rovvilt. Vi vurderer om endringer i virkemiddelbruken er i samsvar med viltloven eller ikke.

I første punktet av formålet nevnes skadeforebygging og utbetalte erstatninger spesielt, men også andre hensyn kan trekkes inn i analysen. Vi vil blant annet drøfte hvilke

forutsetninger som må være til stede for at en ordning skal fungere godt og hvor administrativt krevende ordningene er.

Vi vil i notatet legge større vekt på å få fram egenskaper ved de enkelte alternativer enn på å anbefale den ene eller andre ordningen

2.2 Metode og kriterier for å vurdere virkemidlene

En grunnleggende forutsetning i denne utredningen er at personer reagerer på økonomiske insentiver og handler slik at «profitten» øker, eller i det minste at de velger det alternativet som gir størst inntekt, under ellers like vilkår. Dette vil bl.a. si at de øker produksjonen dersom prisen på sau- og lammekjøtt øker, og de reduserer produksjonen dersom prisen går ned, alt annet likt. Forutsetningen «alt annet likt» er viktig, spesielt når en ser på utvikling over tid. Da kan mange faktorer være endret slik at observerte endringer tilsynelatende motsier forutsetningen. Kjøttproduksjonen kan minke selv om prisene går opp, og produksjonen kan øke selv om prisene går ned. En årsak kan være at produksjonskostnadene er forandret samtidig slik at forutsetningen om «alt annet likt» ikke er oppfylt.

Det er forutsetningen om at personer reagerer på økonomiske insentiver som gjør at styresmaktene kan benytte økonomiske virkemidler, for å få saueiere og reieiere til å sette i verk tiltak som kan redusere tap av sau og rein til rovvilt. Det er likevel ikke nok at tiltak finnes. Saueiere og reieiere må ha mulighet for å gjennomføre tiltak som virker i ønsket retning.

I denne utredningen bruker vi forutsetningen til å vurdere hvordan virkemidler kan påvirke tilpasningen i sauehold og reindrift. Målet er å finne fram til virkemidler som kan føre til at sau- og reieiere setter i verk tiltak som virker forebyggende på tapene. Det er også et mål å vurdere om enkelte virkemidler, som er innført for å nå andre mål, virker til å redusere tap eller ikke.

Mysterud (2000) har listet opp tiltak som kan være aktuelle i saueholdet, og han har satt opp tre grunnleggende krav som forebyggende tiltak minst bør oppfylle. De bør:

- 1) virke fysisk ved at de hindrer det de er satt til å forebygge,
- 2) være kostnadseffektive og naturligvis ikke resultere i produkter med minsket kvalitet (for eksempel dårligere lam), og
- 3) ikke virke skadeforskyvende.

Det tiltakene skal hindre, er tap til rovvilt, og dette skal de helst gjøre på en kostnadseffektiv måte. Flaten og Kleppa (1999) har utført en økonomisk analyse av forebyggende tiltak mot rovvilttap i saueholdet. Det var da lite kvantitativ viten om mulige tapsreduserende effekter av forebyggende tiltak, og det var ikke mulig å vurdere tiltakenes kostnadseffektivitet. De beregnet i stedet hvor stor reduksjonen i rovvilttap måtte være for at det skulle være lønnsomt å sette i verk tiltaket, se også kapittel 4.8.

Kunnskapen om rovvilt og forebyggende tiltak er større nå, jf. Andersen, Linnell og Hustad (2003), men både der og i Bjørn et al. (2002) er det lite kvantifisering av effekt og kostnader. Det er informasjon om hva det offentlige har brukt på de enkelte tiltak, men dette er ikke nødvendigvis det samme som hva tiltakene har kostet. Det er blant annet derfor vanskelig å vite om virkemiddel er kostnadseffektive.

Vi har i stor grad begrenset oss til å vurdere insentivene:

- Virker de enkelte virkemiddel slik at saueiere og reieiere har insentiv til å iverksette forebyggende tiltak?
- Kan ordninger endres slik at insentivene blir sterkere?

- Kan en erstatte nåværende ordninger med andre ordninger som har sterkere forebyggende insentiver?

Vi vil bare i liten grad vurdere ordninger i forhold til andre virkninger enn rovvilttap. Spesielt for reindrift kan det likevel være viktig å ha et bredere perspektiv når eventuelle endringer i virkemiddelbruk skal bestemmes.

Kunnskapsmengden vil generelt være større for tiltak og virkemidler som har vært prøvd i praksis, enn for de som ikke har vært prøvd. Det er derfor en fare for at styrker og svakheter blir grundigere vurdert for eksisterende og tidligere virkemidler, enn for uprøvde tiltak og virkemidler.

Metoden i denne utredningen kan best karakteriseres som en systematisk og kvalifisert vurdering, basert på eksisterende kunnskap. Vi har ikke utført beregninger ved hjelp av f.eks. optimeringsmodeller.

2.3 Teorielementer som er nyttige ved drøfting av erstatningsordninger og forebyggende tiltak

Som nevnt forutsetter vi i denne utredningen at personer reagerer på økonomiske insentiver og handler slik at «profitten» øker (maksimeres). I standard økonomisk teori er det ofte forutsatt at alle parter har full informasjon. Det vil også si at de har samme informasjon. Innen forsikringsteori og kontraktsteori er det utviklet mange begreper og teorier om ufullstendig informasjon, som kan være relevante ved drøfting av erstatningsordninger og forebyggende tiltak. Vi konsentrerer oss om tre begreper: asymmetrisk informasjon, skjult handling (moral hazard) og transaksjonskostnader.

Asymmetrisk informasjon vil egentlig si at partene i en markedstransaksjon ikke har samme informasjon. Bruktbilhandel er et mye brukt eksempel på asymmetrisk informasjon; selgeren vet mer enn kjøperen om bruktbilen. I forbindelse med sau og rovvilt kan forvaltningen vite mer enn den enkelte bonde om hvor rovvilt er. Det kan også tenkes at den enkelte saueier vet mer om den egentlige tapsårsak enn det han/hun opplyser om ved søknad om erstatning. Vi vet ikke om dette er tilfelle, men i gitte situasjoner kan det være gunstig for den ene parten å holde tilbake opplysninger for den andre parten.

Skjult handling er bl.a. knyttet til forsikring. Det kan hende at en person ikke er så opptatt av å hindre tap dersom han/hun er forsikret som når en ikke er forsikret. Forsikringstakeren endrer adferd som resultat av forsikringen, men denne endringen er skjult for forsikringsselskapet. Forsikringsselskapene har innført mange ordninger for å unngå slike problemer, f.eks. egenandeler på forsikring eller begrensninger på utbetalingene.

Erstatningsordningene for sau er ingen forsikringsordning, men det kan tenkes at fordi dyreeiere vet at de får erstatning ved dokumentert eller sannsynliggjort skade, så er de mindre opptatt av forebyggende tiltak enn de ville vært om det ikke var erstatningsordninger.

Transaksjonskostnader vil her si at det koster å administrere ordninger. Dyreeierne må bruke tid på å dokumentere eller sannsynliggjøre skade, Statens naturoppsyn må inspisere mistenkelige tilfeller, og Fylkesmannen må behandle søknader om erstatning. Fylkesmannen i Finnmark bruker årlig ca. et halvt årsverk til behandling av søknader om erstatning og klagesaker og administrasjon av skadedokumentasjonsordningen for reindrift (Reindriftens rovviltutvalg 2002, s. 27). I Hedmark ble det bruk ca. 4,5 mill. kroner til skadedokumentasjon og administrasjon på fylkesnivå og i kommunene i 2001. Tilsvarende tall for Nordland var 1,36 mill. kroner (Aanesland og Holm 2002, s. 50–51). Begge tallene gjelder sau. Vi kjenner ikke tall for andre fylker, men det er opplagt at rovviltforvalt-

ningen og erstatningsordningen for husdyr og rein koster store betydelige beløp per år. Administrative kostnader hos dyreeiere og i forvaltningen er relevante når en skal vurdere alternative ordninger. Ellers vil elementer fra teorier om beslutning under usikkerhet være nyttige og relevante.

2.4 Avgrensing

Denne utredningen ser først og fremst på økonomiske virkemidler, men for å vurdere virkemidler må en også se på tiltak. Bestandsregulering og fjerning (skyting) av skadedyr kan være viktige forebyggende tiltak, jf. at ulv ikke skal kunne etablere seg i samiske reindriftsområder. Likevel har vi ikke vurdert dette tiltaket/virkemidlet.

Det er en ordning med erstatning for katastrofetak i husdyrhold (FOR 2003-01-03 nr. 52: Forskrift om erstatning for katastrofetak i husdyrhald). «Formålet med ordninga er å yte erstatning for særleg store tap i husdyrhald i dei høve det ikkje har vore mogleg å forsikre dyr mot katastrofeprega tap.» (§ 1). Vi har ikke vurdert denne i forhold til erstatningsordning for tap til rovvilt.

Virkemidler overfor andre produksjoner enn sau og rein er bare i liten grad tatt med. Vi vurderer heller ikke virkemidler i forhold til jakt og andre utmarksinteresser enn beiting av husdyr og rein.

Med den disponible tiden har det ikke vært mulig å utrede alle virkemidler like grundig. Endringer i virkemiddelbruk vil forutsette medvirkning fra bl.a. næringen for eventuelt å kunne gjennomføres. Det har ikke vært tid til å foreta analyser av hvordan næringen ser på virkemidlene, og om eventuelle endringer av virkemiddelbruk vil bli akseptert i næringen. Vi har heller ikke vurdert hvordan offentligheten vil se på virkemidlene.

3 Sauehold, reindrift og rovvilt

3.1 Sauehold og reindrift og tap til fredet rovvilt

Tap av sau og rein til fredet rovvilt er omtalt mange steder (f.eks. i andre utredninger i forbindelse med rovvilmeldingen), og vi vil ikke gi noen omfattende framstilling av dette. Som bakgrunnsmateriale for senere drøfting tar vi likevel med noen opplysninger.

Tabell 3.1 gir opplysninger om antall besetninger med sau og dyretall sommeren 2002. Av i alt 2,38 millioner dyr (sau og lam) var knapt 87 prosent på utmarksbeite i mer enn 8 uker. Østfold, Vestfold og Rogaland har relativt flest dyr som ikke er på utmarksbeite. I fem fylker er mer enn 95 prosent av dyrene på utmarksbeite (Oppland, Sogn og Fjordane, og de tre nordligste fylkene).

I 2002 søkte 2 806 brukere (16,3 prosent av alle med sau) om erstatning for tap av sau på beite, jf. tabell 3.2. Relativt flest søknader var det i Hedmark (62,8 prosent av alle med sau), mens det var færrest i Rogaland (0,3 prosent). Det ble søkt om erstatning for vel 50 000 dyr, og ca. 31 500 dyr ble erstattet. På landsbasis utgjør de tap som er erstattet, 1,53 prosent av alle dyr som er sluppet på utmarksbeite, og 5,78 prosent av alle dyr på de brukene som har søkt om erstatning. Vi skal komme nærmere inn på tapene i kapittel 4.7 der erstatningsordningene beskrives nærmere.

Tabell 3.1 Antall brukere med sau og antall dyr per 01.06.02. Søknader om produksjonstilskudd

Fylke	Søyer		Lam		Søyer + lam totalt (V = II + IV)	Dyr på utmarksbeite		Dyr per søker	
	Søkere (I)	Dyr (II)	Søkere (III)	Dyr (IV)		Søkere (VI)	Voksne og lam (VII)	% av alle (VIII = VII * 100/IV)	Utmarksbeite (IX = VII * 100/VI) (X = VII * 100/II)
Østfold	185	4 088	175	6 520	10 608	57	4 541	42,81	79,7
Akershus og Oslo	249	8 151	241	11 978	20 129	153	16 278	80,86	106,4
Hedmark	998	53 852	999	85 967	139 819	857	125 601	89,83	146,6
Oppland	1 875	100 130	1 872	168 290	268 420	1 775	258 907	96,46	145,9
Buskerud	778	40 864	775	72 168	113 032	708	105 720	93,53	149,3
Vestfold	134	3 288	138	5 326	8 614	71	5 210	60,48	73,4
Telemark	580	26 021	580	41 449	67 470	498	62 903	93,23	126,3
Øst-Agder	377	16 459	377	26 525	42 984	309	38 158	88,77	123,5
Vest-Agder	710	24 745	708	37 968	62 713	604	55 210	88,04	91,4
Rogaland	3 168	173 908	3 167	266 473	440 381	2 056	244 333	55,48	118,8
Hordaland	2 605	91 837	2 579	129 926	221 763	2 318	199 843	90,12	86,2
Sogn og Fjordane	2 500	96 946	2 487	135 813	232 759	2 411	228 023	97,97	94,6
Møre og Romsdal	1 557	56 937	1 550	83 288	140 225	1 377	128 239	91,45	93,1
Sør-Trøndelag	978	57 979	970	85 415	143 394	856	135 638	94,59	158,5
Nord-Trøndelag	749	40 523	753	62 168	102 691	654	94 458	91,98	144,4
Nordland	1 420	80 797	1 409	121 098	201 895	1 336	196 652	97,40	147,2
Troms	940	54 462	938	83 645	138 107	934	137 671	99,68	147,4
Finnmark	205	10 690	201	15 628	26 318	191	26 074	99,07	136,5
Sum	20 008	941 677	19 919	1 439 645	2 381 322	17 165	2 063 459	86,65	120,2
									119,0

Kilde: Beregning basert på søknader om produksjonstilskudd (Statens landbruksforvaltning 2003)

Tabell 3.2 Tap av sau og lam og erstatninger i 2002

Fylke	Søknader om erstatning			Totalt ant. sluppet		Tapt ¹⁾			Erstattet			
	Antall søknader	I % av bruk med sau på utmarksbeite	Antall behandlet	Sau	Lam	Sau	Lam	Tap*	Sau	Lam	I % av sluppet, søkt om erstatning	I % av alle på utmarksbeite
Østfold	15	26,3	15	553	836	76	162	203	68	119	13,46	4,12
Akershus og Oslo	34	22,2	32	1 884	2 633	95	455	509	57	336	8,70	2,41
Hedmark	538	62,8	538	37 249	60 895	2 776	9 360	11 406	1 970	6 181	8,31	6,49
Oppland	510	28,7	507	37 199	64 871	1 506	8 438	9 252	656	5 284	5,82	2,29
Buskerud	138	19,5	131	10 491	18 482	317	2 152	2 214	97	1 155	4,32	1,18
Vestfold	3	4,2	3	118	190	6	48	54	5	37	13,64	0,81
Telemark	66	13,3	67	4 995	7 866	174	1 010	1 071	43	488	4,13	0,84
Øst-Agder	57	18,4	56	3 705	6 285	193	879	995	44	269	3,13	0,82
Vest-Agder	80	13,2	81	4 702	7 431	260	1 123	1 174	108	522	5,19	1,14
Rogaland	6	0,3	5	411	581	31	78	80	16	37	5,34	0,02
Hordaland	50	2,2	47	3 151	4 937	109	508	512	5	105	1,36	0,06
Sogn og Fjordane	128	5,3	130	8 882	13 394	372	1 898	1 844	99	872	4,36	0,43
Møre og Romsdal	118	8,6	118	7 491	11 918	294	1 770	1 729	78	839	4,72	0,72
Sør-Trøndelag	296	34,6	269	23 967	37 227	1 038	3 852	4 184	603	2 069	4,37	1,97
Nord-Trøndelag	167	25,5	168	15 774	25 757	865	2 878	3 224	523	1 092	3,89	1,71
Nordland	287	21,5	287	22 757	35 920	1 001	5 619	6 062	385	3 149	6,02	1,80
Troms	266	28,5	264	21 868	33 095	1 061	5 762	6 418	474	3 237	6,75	2,70
Finnmark	47	24,6	47	4 117	6 203	234	816	997	119	505	6,05	2,39
Sum	2 806	16,3	2 765	209 314	338 521	10 408	46 808	51 928	5 350	26 296	5,78	1,53

1) Tallene i kolonnene Sau og Lam viser totale tap, og tallene i kolonnen Tap* viser omsøkt rovvilttap

Kilde: Opplysninger fra Miljøverndepartementet ved Øivind Holm og egne beregninger

Tallet på tamrein varierer en del fra år til år og gjennom året, men ligger rundt 180 000 om våren (Søyland, Forsell, Kjuus 2002 s. 21, Andersen, Linnell og Hustad 2003 s. 22). I reindrift ble ca. 20 000 dyr erstattet i 2000/01 og ca. 11 500 dyr i 2001/02 (se tabell 3.3). For siste året er dette ca. en tredel av omsøkt erstatning. Andelen erstattet tamrein har vært betydelig høyere i Hedmark enn i de andre fylkene disse to årene. I de tre foregående årene var andelen ca. 50 prosent i Hedmark. Hvor stor andel som er erstattet, varierer en del mellom år innen de enkelte distrikter. Reindriftens Rovviltutvalg (2002 s. 39) konkluderer med at tap av rein til fredet rovvilt er for høyt, og at tapet har i mange år vært større enn det som er akseptabelt. Mindretallet konkluderer også med at dagens rovviltforvaltning har ført til at reindriften i mange reinbeiteområder ikke kan karakteriseres som bærekraftig (s. 41).

Tabell 3.3 Samlet tap, omsøkt tap og erstattet tap av rein, 2001/02 og 2000/01

Område	Samlet tap	Omsøkt tap	Erstattet	% erstattet av omsøkt
2001/02				
Øst-Finnmark	13 686	11 217	3 200	29
Vest-Finnmark	19 076	15 633	3 427	22
Troms	4 222	3 536	1 591	45
Nordland	3 900	3 086	1 679	54
Nord-Trøndelag	4 334	3 305	1 065	32
Sør-Trøndelag	973	811	257	32
Hedmark	684	427	313	73
Sum	46 875	38 015	11 532	30
2000/01				
Øst-Finnmark	19 523	16 248	5 595	34
Vest-Finnmark	36 478	30 216	8 331	28
Troms	3 879	2 704	1 509	56
Nordland	4 135	3 819	2 102	55
Nord-Trøndelag	5 370	4 532	1 806	40
Sør-Trøndelag	1 526	1 255	434	35
Hedmark	454	322	256	80
Sum	71 365	59 096	20 033	34

Kilde: Opplysninger fra Miljøverndepartementet ved Øivind Holm

NILF har i flere utredninger de senere årene drøftet målretting og forenkling av landbrukspolitiske virkemidler. Både hovedutredningen om landbrukspolitikk (Søyland, Forsell og Nersten 2002) og delutredningene om katastrofeordninger (Heie 2002) og miljøpolitikk (Kallbekken 2002) er konsentrert om virkemidler over jordbruksavtalen (kapittel 1150 og 4150 i statsbudsjettet). Disse utredningene inneholder således lite om virkemidler under Miljøverndepartementet. Heller ikke utredningen om reindrift (Søyland, Forsell og Kjuus 2002) har noen grundig drøfting av virkemidler i forhold til rovviltproblematikk.

I forbindelse med arbeidet med rovviltmeldingen er det utført mange forsknings- og utredningsarbeider. Mange av disse drøfter også forhold som er svært relevante for denne utredningen. Vi har valgt å referere til dem der det er naturlig for sammenhengen, uten å gi noen samlet oversikt i dette kapitlet.

I konfliktområdet mellom husdyr og rovvilt vil det kunne oppstå mange dyrevern- og dyrevelferdsspørsmål. Disse er behandlet i den stortingsmeldingen om dyrehold og dy-

revelferd som ble avgitt i desember 2002 (St.meld. nr. 12 (2002–2003)). I kapittel 3.2 refereres noen momenter fra denne stortingsmeldingen.

3.2 Rovvilt og dyrevern (St.meld. nr 12 (2002–2003))

Regjeringen mener at det bør søkes løsninger som i større grad enn i dagens tilpasninger fjerner mulighetene for direkte kontakt mellom husdyr på utmarksbeite og rovvilt. Regjeringen mener at det i større grad enn i dag må stimuleres til driftstilpasninger eller flytting av beitedyr ut av de viktigste leveområdene for bjørn, ulv og delvis jerv. Dette innebærer at det må legges vekt på å koble de generelle landbrukspolitiske virkemidlene mer aktivt inn der det er nødvendig for å foreta tilpasninger i bruken av beite i utmark for å redusere tap og lidelser.

Regjeringen foreslår at tradisjonell beitebruk uten noen form for tilpasninger til en situasjon med fast forekomst av store rovvilt må vike der det er spesielt viktig at bjørn, ulv og jerv får vern. Dette vil spesielt si kjerneområder for bjørn der bjørnetettheten er over et visst nivå, i områder med familiegrupper av ulv innenfor forvaltningssonen, og i begrensede leveområder for jerv der tettheten er spesielt stor og området har stor betydning for jervens overlevelse.

Områder der husdyr bør gis forrang, gjelder spesielt områder med stor sauetetthet og områder som ikke skal være naturlige leveområder for ynglende rovvilt. Innen disse områder skal en ikke tillate etablering av ynglende rovvilt, og streifdyr skal felles på lavt skadeomfang, gitt at totalbestanden er stor nok til å sikre artens overlevelse.

Regjeringen ser det som ønskelig at en slik forvaltning av beiteområdene i størst mulig grad løses ved frivillighet, og eventuelle positive landbrukspolitiske virkemidler.

Når det gjelder tamreindrift, heter det at det er vanskelig å se for seg samme områdeforvaltning som foreslått for husdyr. Arbeidet må konsentreres om å innrette den bestandsmessige forvaltningen, slik at beskatning av rovviltbestandene gjøres i de områder som utgjør de viktigste leveområdene for rein. Dette gjelder spesielt områder som har stor betydning som kalvingsland og oppvekstområder. Etablering av familiegrupper for ulv kan ikke aksepteres i tamreinområder.

Ellers påpekes det i meldingen bl.a. at tiltakene mot rovviltskader på sau og rein må ses i sammenheng, slik at en unngår forskyvning av skadebildet mellom dyreartene.

Regjeringen har utformet målsetninger og tiltak for de enkelte dyreartene. For småfe og tamrein er dette følgende (St.meld. nr. 12 (2002–2003) s. 13):

Småfe

- Reduserte rovvilttap ved bruk av landbrukspolitiske virkemidler som sikrer en større grad av fysisk skille mellom rovvilt og beitedyr.
- Forskriftsregulering av sau- og geiteholdet, inkludert en forskriftsfestet presisering av ansvar for tilsyn med beitedyr.
- Redusert forekomst av kroniske infeksjonssykdommer hos geit.

Tamrein

- Rammebetingelser for reindriften skal sikre god overensstemmelse mellom dyretall og beiteressurser, og tilstrekkelig areal til tradisjonell drift.
- Reduserte tap ved beitekriser og reduserte rovvilttap skal sikres ved en gjennomgang av eksisterende virkemidler og økt kompetanse i kriseføring.
- Hensynet til dyrevelferd skal styrkes i forbindelse med transport og opphold i arbeidsgjerder.

4 Dagens virkemiddelbruk

Nedenfor omtales økonomiske virkemidler overfor sauehold og reindrift. Alle satser m.v. gjelder for jordbruksavtalen for perioden 01.07.2002–30.06.2003 eller reindriftsavtalen for perioden 01.07.2003–30.06.2004.

4.1 Sauehold

4.1.1 Grensevern og malpriser

Gjennom WTO-avtalen er det fastsatt maksimale tollsatser for de enkelte varegrupper (nummer i tolltariffen). Tollsatsene for sauekjøtt for 2003 går fram tabell 4.1.

Tabell 4.1 Tollsatser 2003 for kjøtt av sauer eller geiter, ferskt, kjølt eller fryst. WTO-bundne satser. Kr/kg

Post nr	Beskrivelse	Sats
02.04.1000	- hele eller halve skrotter av lam, ferske eller kjølte. - annet kjøtt av sau, ferskt eller kjølt:	32,49
02.04.2100	--hele eller halve skrotter.	24,15
02.04.2200	--andre kjøttstykker med bein.	85,27
02.04.2300	--utbeinet.	76,96
02.04.3000	- hele eller halve skrotter av lam, fryste. - annet kjøtt av sau, fryst:	32,49
02.04.4100	-- hele eller halve skrotter	24,15
02.04.4200	-- andre kjøttstykker med bein	85,27
02.04.4300	-- utbeinet	76,96
02.04.5000	- kjøtt av geiter	37,21

Kilde: Tollvesenet (2003)

Tollsatsene kan administrativt settes lavere enn de WTO-bundne satsene, jf. at tollsatsene for storfekjøtt er nedsatt vinteren 2002/2003, i hvert fall fram til 13. april 2003. For sau anvendes for tiden de bundne satsene.

WTO-avtalen har bestemmelser om minsteimport. For sau- og lammekjøtt er kvoten 206 tonn per år. Denne kvoten kan importeres til tredjedels toll. Kvotene auksjoneres bort. Import fra minst utviklede land (MUL-import) er i prinsippet fri. Dette gjelder også sau- og lammekjøtt, men importen har vært liten. Det er også en «islandskvote» på 600 tonn. Totalt ble 920 tonn sau- og lammekjøtt importert i 2002. Norsk produksjon er ca. 24 000 tonn per år.

Målpris for sau og lam er knyttet til lam som representantvare og er kr 44,00 per kg i jordbruksavtalen for 2002/2003. Representantvaren lam omfatter alle klasser R og O unntatt R+ (fettgruppe 2-, 2 og 2+). Prisgrunnlaget er engrosprisnoteringer for hele slakt i Norsk kjøttvirkes avdelinger i overskuddsområder. For ferske lam i perioden 1. juli – 1. september, samt villsau og dielam er det ingen målpris. Markedsregulator (Norsk Kjøtt) er ansvarlig for å holde gjennomsnittsprisen for avtaleperioden på eller under målpris.

Oppnådd pris til produsent vil være avhengig av oppnådd engrospris, slakterikostnader og verdi av biprodukter.

Det er ikke toll på ull. Det er heller ikke målpriser for ull, men som vist nedenfor er det et betydelig tilskudd. For varer uten målpris er det fri prisdannelse.

4.1.2 Pristilskudd

Grunntilskudd blir gitt til all produksjon av en gitt type, men satsene varierer gjennom året. I gjennomsnitt for avtaleperioden 2002/2003 er grunntilskudd fastsatt til følgende (Landbruksdepartementet 2002a):

Sau og lam	kr 3,81 per kg
Geit	kr 5,15 per kg

Totalt vil grunntilskudd for sau- og lammekjøtt utgjøre vel 90 mill. kroner per år.

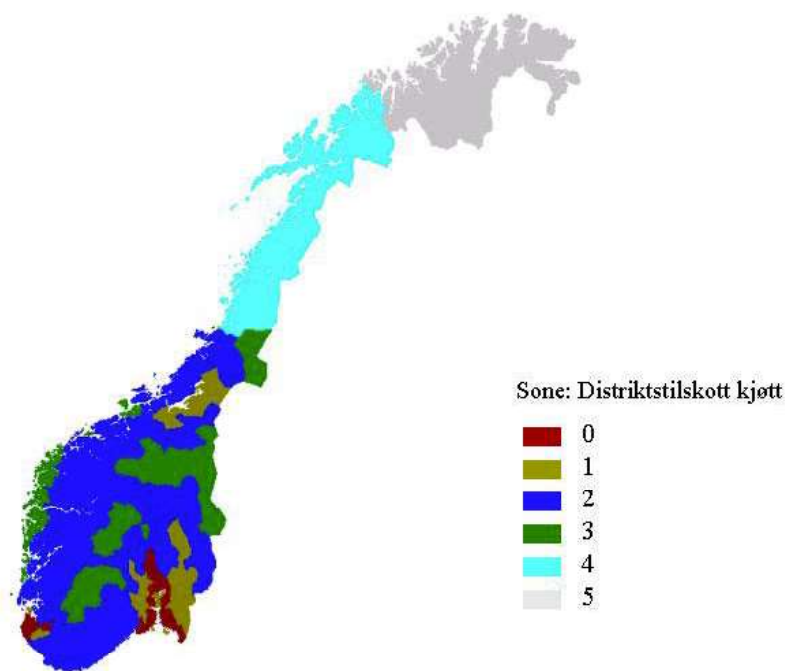
Tilskuddet til norsk ull er kr 32,00 per kg. Total bevilgning for avtalen 2002/2003 er 166 mill. kroner.

Satsene for *distriktstilskudd* på sau- og lammekjøtt er følgende (Landbruksdepartementet 2002a):

Sone 0 og 1	kr 0,00 per kg
Sone 2	kr 4,05 per kg
Sone 3	kr 6,55 per kg
Sone 4	kr 12,20 per kg
Sone 5	kr 13,00 per kg

Distriktstilskudd på sau- og lammekjøtt utgjør totalt ca. 126 mill. kroner, beregnet ut fra St.prp. nr. 65 (2001–2002).

Soneinndelingen går fram av figur 4.1. Inndelingen er noe grov fordi noen kommuner er delt på to eller flere soner. Flere av områdene med relativt store rovviltforekomster er i områder med sone 3–5 for distriktstilskudd på kjøtt.



Figur 4.1 Soner for distriktstilskudd på kjøtt

Kilde: Hegrenes et al. (2002)

4.1.3 Produksjonstilskudd

4.1.3.1 Generelle regler for å få tilskudd

Hovedregelen er at produksjonstilskudd gis til foretak som driver vanlig jordbruksproduksjon på én eller flere landbrukseiendommer, dersom virksomheten er registrert som merverdiavgiftspliktig etter lov av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift § 28 og kan levere årsoppgave som landbruksforetak etter samme lov § 31 (FOR 2002-03-22 nr 283: Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket, § 3). Vilåårene er ytterligere spesifisert i flere andre paragrafer i forskriften, men dette tas ikke inn her.

Det er et bunnfradrag i tilskuddet for alle foretak på kr 6 000 per år. Det er en pensjonistavgrensing for innehavere av enkeltmannsforetak på kr 5 000 per år når innehaveren er mellom 67 og 70 år. Hvis foretakets innehaver over 70 år, er avgrensingen på kr 25 000 per år. Pensjonistfradraget kommer i tillegg til bunnfradraget.

4.1.3.2 Produksjonstilskudd husdyr

Satsene for produksjonstilskudd i saueholdet er følgende (per dyr per år):

Sau/ammegeit	1–100 stk	478 kr
	101–250 stk	158 kr
	251–400 stk	54 kr
	Over 400	0 kr

Maksimalt beløp for produksjonstillegg, husdyr, er kr 140 000 per bruk. For bruk med bare sau har denne grensen ingen betydning da tilskuddet for 400 dyr er kr 84 100. For

bruk med sau i kombinasjon med andre husdyr kan grensen være effektiv. Tilskudd til sau utbetales i forhold til dyretall per 31.12.

4.1.3.3 Tilskudd til dyr på utmarksbeite

Tilskuddet for dyr på utmarksbeite er kr 80 per dyr som årlig beiter minst 8 uker i utmark. Det gis tilskudd for både voksne dyr og lam. Det kan gis tilskudd til inntil 2 212 900 sauer og geiter.²

4.1.3.4 Areal- og kulturlandskapstilskudd

I jordbruksavtalen for 2002/2003 er prinsippet at alt areal får et miljøtilskudd på kr 200 per dekar. I tillegg er det tilskudd som varierer med vekst, region (sone) og struktur slik det går fram av tabell 4.2. Engangsutbetaling på kr 3 per dekar er ikke med.

For sauehold er det grovførtilskuddet som er mest interessant, men tilskudd til de andre vekstgruppene vil påvirke alternativverdiene på jord. For de som har sauehold i kombinasjon med f.eks. korn, vil selvsagt tilskudd til korndyrking ha betydning for totaløkonomien.

Det er ingen maksimumsgrense per enhet (foretak) for tilskudd til dyr på beite og areal- og kulturlandskapstilskudd.

Tabell 4.2. Areal- og kulturlandskapstilskudd 2002/2003, foreløpig sats

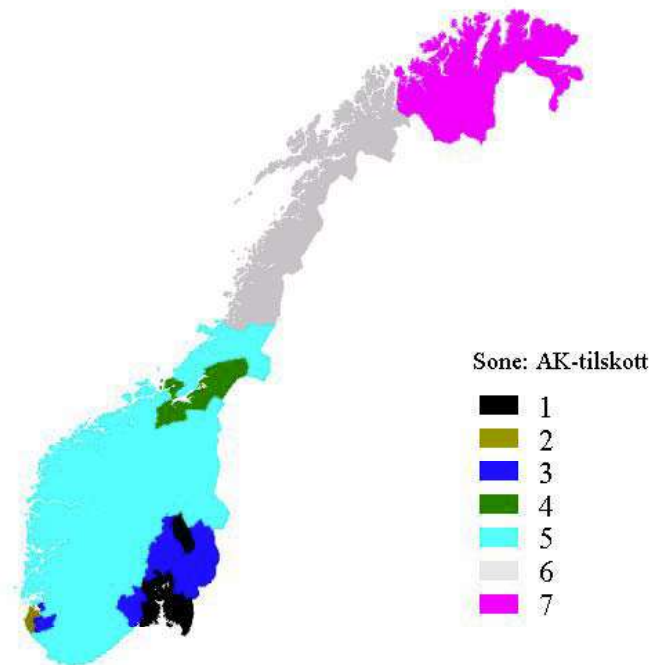
Vekst	Intervall dekar	Sone						
		1	2	3	4	5	6	7
Jordbruksareal	Alt areal	200						
Tilleggssatser:								
Grovfor	0–200	87	12	111		203	238	268
Korn	Alt areal	46	103		200			
Potet	Alt areal	79					900	1200
Grønnsaker	0–30	600					1 700	
Frukt og bær	0–30						1 200	
Grønnsaker	over 30	100						
Frukt og bær	over 30	100						

Kilde: Landbruksdepartementet (2002a, s. 20)

Soneinndelingen går fram av figur 4.2. Inndelingen følger kommunegrenser.

Innmarksbeite (annet enn fulldyrket og overflatedyrket jord til slått og beite) skal omregnes med en faktor på 0,6. Det er regler om maksimalt innmarksbeiteareal og grovfôrareal per dyr som det kan gis tilskudd til. Disse begrensningene kan bl.a. være aktuelle i tilfeller der en har sau på inngjerdet beite som et forebyggende tiltak mot rovviltsskade.

² Denne begrensningen gjelder basiskvantum for ordninger notifisert i blå boks i WTO. For husdyrtilskudd er maksimumsgrensen bl.a. 1 053 300 sau og ammegeit. Dersom samlet omsøkt antall tilskuddsenheter overskrider fastsatt maksimaltall for en ordning, skal en redusere omsøkt mengde med samme prosentsats for alle foretak (Landbruksdepartementet 2002a).



Figur 4.2 Soner for areal- og kulturlandskapstillegg 2001

Kilde: Hegrenes et al. (2002)

4.2 Velferdsordninger

I følge «FOR 1998-11-23 nr 1086: Forskrift om tilskott til avløsning» § 3 kan tilskudd til avløsning ved ferie og fritid gis til foretak som har rett til produksjonstilskudd etter forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket § 3 og § 4. Tilskudd til avløsning kan bare gis til dekning av faktiske utgifter til lønn, feriepenger, arbeidsgiveravgift og avgiftspliktig kjøregodtgjørelse til avløser, forutsatt at utgifter er innberettet til kommunekassereren. For sauehold er tilskuddsatsen kr 243 per vinterføra sau (vfs.) per år. Maksimalt tilskudd er kr 50 000 per bruk per år, som tilsvarer 205 vfs. i ensidig sauehold.

Det kan også gis tilskudd til avløsning ved sykdom og svangerskap/fødsel. Vi går ikke nærmere inn på disse reglene her, da vi antar at de har liten betydning for formålet med denne utredningen.

4.3 Organisert beitebruk

Formålet med ordningen med tilskudd til organisert beitebruk er å legge forholdene til rette for best mulig utnytting av beite i utmark og redusere tap av dyr på utmarksbeite gjennom organisert tilsyn, organisert sanking og andre målrettede fellestiltak i beiteområdet (FOR 2000-04-01 nr 344: Forskrift om tilskott til organisert beitebruk).

Organisert beitebruk samler også inn informasjon om bl.a. de totale tap av sau og lam på beite.

4.4 Fondsavsetninger

Under posten Fondsavsetninger er det mange ordninger. Her omtales bare noen få av disse.

4.4.1 Investeringsvirkemidler – SND og Fylkesmannens landbruksavdeling

Landbruksdepartementet (2002b) har fastsatt retningslinjer for midler til bygdeutvikling for 2003. I følge pkt 4.1 i disse retningslinjer skal det

«...ikke gis tilskudd og investeringslån til nyetableringer eller utvidelse av eksisterende sauebruk innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de områder innenfor ulvesonen i Hedmark, Akershus og Østfold der en må regne med store tap grunnet ulv, med mindre det legges opp til en varig endring av beitebruken ved flytting eller beiting på særskilt tilrettelagte arealer. Det kan således gis støtte dersom bruket baserer seg på beite utenfor kjerneområdene for rovvilt eller de nevnte områder innenfor ulvesonen. Det kan ikke gis støtte til nyetablering eller utvidelse når bruket baserer seg på beite innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de områder innenfor ulvesonen i Hedmark, Akershus og Østfold der en må regne med store tap grunnet ulv, selv om brukets hus og innmark ligger utenfor disse områdene.

Fylkesmannen kan for enkelte områder gjøre unntak fra bestemmelsen om at det ikke kan innvilges BU-midler til nyetableringer eller utvidelser basert på beiting med sau innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de nevnte områder innenfor ulvesonen der dette ikke fører til fare for vesentlige rovvilttap og konflikter. Ved vurdering av unntak, forutsettes at de berørte avdelinger hos fylkesmannen trekkes inn.

Næringsutøvere innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de områder innenfor ulvesonen i Hedmark, Akershus og Østfold der en må regne med store tap grunnet ulv som på frivillig grunnlag ønsker tilpasninger eller omlegging av driften for å redusere tap og konflikter i forhold til rovvilt, skal likebehandles med øvrige søkere innenfor BU-ordningen. Omlegging til melkeproduksjon vil fortsatt bli finansiert over Miljøverndepartementets budsjett.»

I retningslinjene nyttes i dette punktet fortsatt uttrykket investeringslån selv om dette fra 2003 er erstattet av en ordning med rentestøtte.

4.4.2 Andre

Tiltaksfondet for småfe og fjørfe ble avviklet fra og med 01.01.2003. Kapitalen og de enkelte delordninger er overført til andre budsjettposter. Dette gjelder bl.a. 1 mill. kroner til prosjekt for utvikling av elektronisk overvåkningssystem for bufe på utmarksbeite, og videreføring av en bevilgning på 0,5 mill. kroner til «Rovviltprosjektet».

4.5 Beregning av totale tilskudd til sauehold

OECD utfører årlig støtteberegninger for de viktigste jordbruksprodukter. For norsk jordbruk omfatter dette bl.a. sauekjøtt og ull, storfekjøtt, svinekjøtt, fjørfekjøtt, egg, melk, hvete og bygg og i tillegg en beregning for alle andre produkter under ett. Så godt som alle tilskudd er her fordelt på produkter, også erstatninger for rovviltsskade.

Tabell 4.3 viser beregningene for 1999–2001, og en oppstilling etter jordbruksavtalen 2002/2003. Tallene for prisstøtte, husdyrtilskudd, AK-tilskudd inkludert dyr på utmarksbeite og bunnfradrag er beregnet med utgangspunkt i St.prp. nr. 65 (2002/2003), mens de andre tallene er satt lik PSE-tallene for 2001. Både fordelingen mellom ull og sauekjøtt og fordelingen mellom sau og andre produksjoner er usikker, men ikke mer enn at hovedtrekkene må være riktige.

Tabellen illustrerer det velkjente at støtten til sauehold i hovedsak er i form av budsjettstøtte. Tollvernet betyr relativt lite. Det vil si at referanseprisene som nyttes til å beregne skjermingsstøtte, er nesten like høye som de norske prisene.³

I forhold til WTO-regler er en liten del av støtten til saueholdet klassifisert som gul støtte som er den mest handelsvridende. Mye av støtten er blå, og noe mindre er grønn støtte. Noen eksempler på støtte innen hver «boks» er følgende:

Grønn støtte

Erstatningsordninger

Velferdsordninger

Tiltaksfondet for småfe og fjørfe

Landbrukets utviklingsfond

Blå støtte

Husdyrtilskudd

Areal- og kulturlandskapstilskudd

Distriktstilskudd

Gul støtte

Skjermingsstøtte

Grunntilskudd

Transportstøtte

For en omfattende framstilling av økonomien i saueholdet viser vi til Nersten et al. (2003).

³ Den totale PSE-prosenten var ca. 70 (=1 810 mrd. kroner dividert på (800+1 810) mrd. kroner i år 2000), eller omtrent som gjennomsnittet for norsk jordbruk.

Tabell 4.3 Oversikt over markedsverdi av kjøtt og ull og tilskudd til sauenæringen 1999–2001 og jordbruksavtalen 2002/2003

	Sauekjøtt			Ull			Sum			Jordbruksavtalen 2002/2003
	1999	2000	2001	1999	2000	2001	1999	2000	2001	
Skjermingsstøtte	122	106	333	0	0	0	122	106	333	106
Prisstøtte	220	197	241	167	135	166	387	332	407	383
Transportstøtte	9	7	9				9	7	9	9
Husdyrtilskudd	315	326	319	55	59	58	370	385	377	500
Støtte til økologisk jordbruk	1	1	1	1	1	0	2	2	1	1
Katastrofefond	1	1					1	1	0	
AK-tilskudd, inkl dyr på utmarksbeite	414	398	402	68	66	63	482	464	465	579
Redusert avgift drivstoff	14	17	13	2	2	1	16	19	14	14
Lagring av grasfrø	1	1	1				1	1	1	
Inseminering og veterinærtjenester	4	4	4				4	4	4	4
Rentestøtte	7	12	13	1	1	1	8	13	14	14
Bratt areal	7	7	7	1	1	1	8	8	8	8
Unge brukere	4	4	5				4	4	5	
Velferdsordninger	275	302	293	50	52	50	325	354	343	343
Tiltaksfondet for smafe	7	6	7	2	2	2	9	8	9	
Erstatningsordning, rovvilt	48	48	56				48	48	56	50
LUF	13	29	31	4	4	4	17	33	35	30
Skattefordel	0	12	24	0	9	19	0	21	43	43
Bunnfradrag										-120
Sum	1 462	1 478	1 759	351	332	365	1 813	1 810	2 124	1 964
Markedsverdi (referansepris *kvantum)	648	724	714	71	76	76	719	800	790	

Merknad: Bunnfradrag er fordelt i PSE-beregninger, men ikke i oppsettet etter jordbruksavtalen. Noen mindre poster 2002–2003 er satt lik tallene for 2001. PSE-tallet for skjermingsstøtte i 2001 er beregnet etter et annet prinsipp enn tallene for 1999 og 2000. Vi antar at 2001-tallet er feil

Kilde: Sammenstilling etter OECD (2002) og beregninger basert på St.prp. nr. 65 (2001–2002)

4.6 Virkemidler overfor reindriftsnæringen

4.6.1 Grensevern og malpris

Fram til og med reindriftsåret 2001/02 var det definert en målpris på reinkjøtt, men denne ble opphevet f.o.m. reindriftsåret 2002/03. Dette innebærer fri prisdannelse for reinkjøtt innenfor den beskyttelse tollvernet gir. De WTO-bundne tollsatsene går fram av tabell 4.4.

Tabell 4.4 Tollsatter for reinkjøtt m.m. kr/kg. 2003

Post	Beskrivelse	Sats
02.08	Annet kjøtt og spiselig slakteavfall, ferskt, kjølt eller fryst	
	- - av rein, unntatt tunger:	
.9021	- - - hele og halve skrotter.	32,28
.9022	- - - andre kjøttstykker med bein.	66,40
.9029	- - - utbeinet.	122,30

Kilde: Tollvesenet (2003)

Norge har de senere årene hatt behov for å importere reinkjøtt. Det er nå innført kvoter for reinkjøtt som kan bli importert til redusert toll. Tollsatsene innenfor importkvotene skal fastsettes slik at importpris inkludert toll utgjør minimum 60 kr/kg for helt slakt (i perioden 01.07.02–30.06.03). Statens landbruksforvaltning har ansvaret for administrering av kvotene, men må i forbindelse med fastsettingen rådføre seg med Reindriftens markedsutvalg om kvotens størrelse og om hvilket innenlands prisnivå som skal legges til grunn for fastsetting av tollsatsene.

Kvoten for perioden 01.02.03 til 30.06.03 er fastsatt til 220 tonn, der tollsatsen er kr 11,00 per kg for hele og halve skrotter og kr 264,00 per levende rein⁴. Tollkvotene auksjoneres bort⁵ (SLF 2003).

4.6.2 Reindrifftsavtalen og de økonomiske virkemidlene⁶

4.6.2.1 Hovedavtalen og reindrifftsforhandlingene

Reindrifftsavtalen er ved siden av reindrifftsloven det viktigste operative redskapet for å følge opp målene og retningslinjene i reindriftpolitikken. Forhandlingene føres mellom Norske Reindriftsamers Landsforbund (NRL) og Staten ved Landbruksdepartementet.

Reindrifftsavtalen er hjemlet i Hovedavtalen for reindriftsnæringen av 26. februar 1993. Der heter det at partene skal føre forhandlinger om en løpende reindriftavtale med

⁴ Ved import av levende rein benyttes en omregningsfaktor på 24. (Hvis man får tildelt en kvote på 240 kg - kan man importere 10 stk. levende rein.)

⁵ Auksjonen gjelder for tollnr. 01.06.0010 (levende rein) og 02.08.9021 (hele og halve skrotter). Ved import av andre kjøttstykker med bein (02.08.9022) og utbeinet kjøtt (02.08.9029) må det betales toll etter de WTO-bundne tollsatsene

⁶ Omtalen av tilskudd til reindrift er basert på Søyland, Forsell og Kjuus (2002), kapittel 2.4 og Reindrifftsavtalen for perioden 1. juli 2003–30. juni 2004.

tiltak som tar sikte på en utvikling av reindriftsnæringen i samsvar med de til enhver tid vedtatte politiske mål og retningslinjer for reindriftspolitikken. Tiltakene skal omfatte økonomiske virkemidler, men partene skal også kunne kreve forhandlinger om faglige, sosiale, organisasjonsmessige og andre spørsmål av betydning for en utvikling av næringen mot de mål som er fastsatt for reindriftspolitikken.

Reindriftsavtalen for 2003/04 har en ramme på 95,0 mill. kroner over statsbudsjettets kapittel 1151. Rammen er fordelt på følgende underposter (Landbruksdepartementet og Norske Reindriftsamers Landsforbund 2003):

- Utviklings- og investeringstiltak, Reindriftens utviklingsfond (RUF) 36,5 mill. kr
- Velferdsordning 1,8 mill. kr
- Organisasjonstilskudd 5,6 mill. kr
- Kostnadssenkende og direkte tilskudd 51,1 mill. kr

Store poster under Reindriftens utviklingsfond (RUF) er bl.a. 7,7 mill. kroner til Verdiskapingsprogrammet for reindrift og inntil 10,0 mill. kroner til innløsning av driftsenheter og andre strukturtiltak i distrikter med behov for tiltak for tilpasning av antall driftsenheter og reintall. Det er også bl.a. 1 mill. kroner til konfliktforebyggende tiltak for 2003. Det kan også gis støtte ved omfattende tap av rein i ulykker. Det er 0,5 mill. kroner til industrialisering av radiobjeller. Det kan også gis tilskudd til sikring av reindriftens beiterett.

Velferdsordningen omfatter tidligpensjon i reindriftsnæringen (finansiert over Reindriftens utviklingsfond), medlemsavgift til folketrygden og sykepengeordningen. Velferdsordningene og organisasjonstilskuddet er ikke nærmere drøftet i denne rapporten.

4.6.2.2 Kostnadssenkende og direkte tilskudd

Distriktstilskudd

Distriktstilskudd kan gis til både reinbeitedistrikter og tamreinlag, der ett av kravene for å få tilskudd er at distriktene har stadfestet distriktsplan. Formålet med tilskuddet er å bidra til å gi distriktene/tamreinlagene økt medansvar for utviklingen av reindriften i en bærekraftig retning, samt kriseberedskap. Tilskuddet skal videre gi grunnlag for avløserordning ved sykdom og svangerskap ut over folketrygdens generelle ordninger. Distriktene får et grunnbeløp på 10 000 kroner for alle tilskuddsregistrerte driftsenheter innen distriktet til administrasjon, planlegging og ressursforvaltning⁷. I tillegg kan det gis tilskudd til tapsforebyggende fond for å sette reindistrikten i stand til å møte krisesituasjoner under ekstreme beiteforhold, samt at det kan gis et særskilt tilskudd (herunder særskilt tilskudd til beiteleie og til dekning av spesielle kostnader til Trollheimen reinbeitedistrikt). Det er i Reindriftsavtalen 2003/04 satt av 12 mill. kroner til ordningen med distriktstilskudd.

Tilskudd til driftsenheter og tamreinlag

Underposten tilskudd til driftsenheter og tamreinlag har fem underposter: produksjonspremie, kalveslaktetilskudd, tidligslaktetilskudd i Finnmark og Troms, driftstilskudd, og ektefelle tillegg.

For å være tilskuddsberettiget må driftsenheten i utgangspunktet ha under 600 rein, samt at driftsenhetsinnehaveren må vise til en avgiftspliktig inntekt fra salg av reinkjøtt på minimum 30 000 kroner og derav være registrert i avgifts- og enhetsregisteret. Driftsenhetsinnehaveren kan ikke motta alderspensjon. Reindriften må utøves i samsvar med gjeldende regler og forskrifter for næringen.

⁷ Det gis i tillegg et variabelt tilskudd per driftsenhet på 15 000 kroner for de første driftsenhetene i distriktet, og 10 000 kroner per driftsenhet for antall driftsenheter over 15. Tamreinlagene får et fast tilskudd på 120 000 kroner per tamreinlag (Økonomisk utvalg 2001).

Produksjonspremie

Nytt i reindriftsavtalen for 1.7.2003–30.6.2004 er at produksjonstilskuddet er lagt om til en produksjonspremie. Produksjonspremien skal beregnes med en sats på 25 prosent på basis av alt avgiftspliktig salg av kjøtt og andre inntekter i reindriften. Produksjonspremien skal utbetales til driftsenhetsinnehaveren, og driftsenhetsinnehaveren har ansvar for å oversende næringsoppgavene fra reieneierne som er registrert under driftsenheten.

For tamreinlagene vil årsregnskapene danne grunnlaget for beregningen av produksjonspremien. Det utbetales ikke produksjonspremie for avgiftspliktig inntekt som overstiger 400 000 kroner per driftsenhet og 1 000 000 kroner per tamreinlag.

Formålet med å legge om til en produksjonspremie er å stimulere til økt verdiskaping og produksjon i reindriftnæringen. Denne tilskuddsformen vil videre kunne gi insentiv til å øke omsetningen ved å øke volum, ved å levere varer av høyere kvalitet og/eller ved å foredle varene ytterligere.

I reindriftsavtalen for 2003/2004 er det avsatt 17 mill. kroner til produksjonspremie.

Ektefelletillegg

Som et ledd i en kvinne- og familiepolitikk utbetales det et ekstra driftstilskudd til de driftsenheter hvor begge ektefeller utøver aktiv reindrift. Det er ikke et vilkår at begge ektefellene har rein i eget merke. Tilskuddet reduseres hvis en av ektefellene har en bruttoinntekt utenom reindriften på mellom 100 000 og 150 000 kroner. Er inntekten over 150 000 kroner faller tilskuddet helt bort. Tilskuddet gis bare til ektefeller innen tilskuddsberettigede driftsenheter. I avtaleåret 2003/04 er tilskuddssatsen for ektefelle tillegget på 25 000 kroner, og det er satt av 3,0 mill. kroner til denne ordningen.

Kalveslaktetilskudd

Kalveslaktetilskuddet er den eneste ordningen over reindriftsavtalen som har vært med fra avtalen ble opprettet. Kalveslaktetilskuddet har som hensikt å stimulere til at en større del av kjøttproduksjonen foregår på kalv, noe som er ansett som ressursøkonomisk gunstig. Kalveslaktetilskuddet utbetales kun til driftsenheter som har oppnådd produksjonstilskudd (-premie) og gjelder for alle reinbeiteområder bortsett fra Nordland og Troms. Satsen for tilskuddet er kr 150 per kalv, der dyr regnes som kalv frem til og med mars året etter de er født. Det er avsatt 5 mill. kroner til ordningen i avtaleperioden 2003/04.

Tidligslaktetilskudd

Tidligslaktetilskuddet har som formål å bidra til at rein slaktes tidlig om høsten for å redusere belastningen på lavbeiteområdene. Tidlig slakting av rein er også hensiktsmessig for å oppnå best mulig kvalitet på kjøtt og biprodukter. Tilskuddet gjelder kun for driftsenheter i Vest-Finnmark, Øst-Finnmark og Troms reinbeiteområder. Det gis tidligslaktetilskudd for rein som tas ut til slaktedyr innenfor eget sommerbeitedistrikt og innenfor lovlig beitetid. Tidligslaktetilskuddet utgjør kr 10 per kg slakt ved slakting foretatt av registrerte slakteribedrifter eller andre aktører som foretar rapportering av slaktet rein. Tilskuddet innvilges i tillegg til eventuelt kalveslaktetilskudd. Det er satt av 4,9 mill. kroner til ordningen i avtaleperioden 2003/04.

Driftstilskudd

Driftstilskuddet utbetales til driftsenheter i Rággonjárga reinbeitedistrikt, Varanger reinsogn, Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag/Hedmark reinbeiteområder med en sats på kr 10 000 per driftsenhet. For Čorgaš reinbeitedistrikt, Karasjok reinsogn og i

Vest-Finnmark, Troms og Nordland reinbeiteområder utbetales tilskuddet med en sats på kr 25 000 per driftsenhet.

Ved overdragelse av driftsenhet til ungdom under 30 år gis det et ekstraordinært driftstilskudd på kr 25 000. Tilskuddet gis de tre første årene etter overdragelsen. Etablerte driftsenheter med vilkår om tidsbegrensning begrunnet i generasjonsovergang omfattes ikke av ordningen.

Hensikten med driftstilskuddet er blant annet å dekke noen av kostnadene i reindriften. Det er i avtaleåret 2003/04 satt av 7,2 mill. kroner til denne ordningen.

Andre tilskudd

Frakttilskudd

Det utbetales frakttilskudd til reineiere ved frakt av slakt fra slakteplass til nærmeste sentralanlegg, der minste antall slakt per forsendelse for å oppnå tilskudd er 50 slakte-skrotter. I tillegg kan det innvilges tilskudd for frakt av levende dyr til godkjent slakteanlegg, når avstanden er mer enn 5 km. Det er avsatt 2,0 mill. kroner til frakttilskudd i avtaleåret 2003/04.

Andre ordninger

I tillegg til de direkte tilskuddene til driftsenheter og tamreinlag som ble omtalt ovenfor, finnes det en del andre tilskuddsordninger over Reindrifftsavtalen. Disse tilskuddene er utdanningsstipend, lærlingordning i duodji, tilskudd til barnehager, avviklingslønn, ekstraordinære tilskudd og tilskudd til binæringer.

Ekstraordinære tilskudd

Posten ekstraordinære tilskudd kan omfatte flere tiltak. Det har bl.a. vært tilskudd til driftsenheter som opplever spesielt vanskelige driftsforhold, som for eksempel vanskelige vinterbeiter. Det har også blitt gitt ekstraordinære tilskudd til driftsenheter for å dekke kostnader i forbindelse med rettssaker angående reindrifftsretten innenfor reinbeitedistrikt. De ekstraordinære inntektsoverføringene til reindrifftsnaeringen har variert mye fra år til år, avhengig blant annet av om det har vært vanskelige driftsår eller ikke. Det ble i år 2000/01 gitt 3,8 mill. kroner i ekstraordinære tilskudd⁸.

4.6.3 Sammen drag av totalregnskapet for reindrift

Reindrifftsnaeringen hadde i år 2001 kjøttinntekter på knapt 73 mill. kroner, tabell 4.5. Erstatninger for tap av rein var på 36, 8 mill. kroner. Dette gikk ned med ca. 10 mill. kroner i 2002. Av erstatningen var 97 prosent erstatning for tap til rovvilt (Økonomisk utvalg 2002). Sum statstilskudd var knapt 102 mill. kroner. Av dette var vel 30 mill. kroner ekstraordinære tilskudd, bl.a. 20 mill. kroner i forbindelse med produksjonssvikt i Finnmark og Troms. Tilskuddet for 2002 var under 80 mill. kroner.

Selv om tabell 4.3 og tabell 4.5 er satt opp etter ulike prinsipper, er det tydelig at rovvilttap og erstatninger for rovvilttap betyr mye mer for reindrifftsnaeringen enn for saueholdet, relativt sett.

I forhold til denne utredningen er det noen forhold som synes viktige ved en sammenligning mellom de to næringene:

- Rein går ute hele året og er utsatt for rovvilt hele året (med unntak for den tid bjørnen er i hi), mens storparten av sauen er inne omtrent halve året.
- Lammingen skjer i hovedsak innendørs.

⁸ Det ble i driftsåret 1998/99 utbetalt til sammen om lag 15 mill. kroner i ekstraordinære tilskudd, som følge av den harde vinteren i 1996/97.

- En stor del av saueholdet er i områder som er omtrent fri for de fire store rovpattedyrene. Så godt som all reindrift er i områder med en eller flere av de fire artene.
- Det er vesentlig vanskeligere å finne forebyggende tiltak mot rovviltsskader i reindriftsnæringen enn i sauenæringen.

Tabell 4.5 Sammenndrag av totalregnskap for reindrift, Regnskap for 2001, budsjett for 2002. Tusen kr

Post	Regnskap 2001	Budsjett 2002
Inntekter:		
Kjøttinntekter	72 828	80 350
Endring i hjordverdien	22 125	0
Binæringsinntekter	5 173	5 170
Kjøre- og arbeidsinntekter	2 642	2 640
Erstatninger – tap av rein	36 828	24 390
– arealinngrep	3 372	3 800
Sum inntekter	142 968	116 350
Kostnader:		
Driftsenhetens kostnader	68 571	69 830
Felleskostnader	2 952	18 350
Kostnader i tamreinlag	4 871	4 960
Sum kostnader	94 394	93 140
Statstilskudd:		
Ordinære tilskudd	54 228	59 900
Andre tilskudd	7 956	6 230
Ekstraordinære tilskudd	30 584	1 080
Tilskudd til binæringer	5 911	4 760
Verdiskapingsprogram	544	4 540
Tiltak mot radioaktivitet	2 728	1 770
Sum statstilskudd	101 952	78 280
Vederlag til arbeid og kapital totalt	150 526	101 480
Renter på lant kapital	8 158	8 130
Vederlag til arbeid og egenkapital	142 368	93 350

Kilde: Økonomisk utvalg (2002, tabell 4.11.1)

4.7 Ordninger under Miljøverndepartementet

Under Miljøverndepartementets budsjett er det bevilgninger til erstatning for skade forårsaket av rovvilt, og det er midler til forebyggende tiltak og omstillingstiltak.⁹ Tall for de siste år går fram av tabell 4.6. Midlene forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning. I følgende avsnitt omtales de enkelte poster nærmere.

⁹ Midlene er inkludert i Tabell 4.3 og Tabell 4.5.

Tabell 4.6 Vederlag for rovviltskader og forebyggende tiltak mot rovviltsskade og omstillingstiltak. Tusen kroner¹⁾

Post	Beskrivelse	Regnskap 2001	Saldert budsjett 2002	Forslag 2003
72.1	Vederlag for tap av bufe	44 334	58 123	60 390
72.2	Vederlag for tap av rein	37 918	25 000	35 975
Sum 72		82 252	83 123	86 365
73.3	Forebyggende tiltak mot rovviltsskade	33 698	32 500	28 000
73.4	Omstillingstiltak	4 297	4 000	4 000
Sum 73		37 995	36 500	32 000
Sum 72 og 73		120 247	119 623	118 365

1) Post 72 er overslagsbevilgning, mens post 73 ikke er det. For post 72 kan derfor de arlige utbetalinger avvike fra bevilget beløp, og utbetalt vederlag for bufe har vært av samme størrelsesorden som i 2001 i flere år

Kilde: St.prp. nr 1. (2002-2003)

4.7.1 Erstatning ved rovvilttap

Viltloven slår fast at «Når husdyr og tamrein blir drept eller skadet av rovvilt, yter staten full erstatning for tapet og følgekostnadene i samsvar med forskrift gitt av Kongen» (LOV 1981-05-09 nr 38 Lov om viltet § 12a). Miljøverndepartementet har fastsatt en forskrift for husdyr (FOR 1999-07-02 nr 720: Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt) og en forskrift for rein (FOR 2001-05-04 nr 468: Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt). Forskriftene er parallelle, og begge skiller mellom erstatning når undersøkelse konstaterer rovvilttap (§ 7) og erstatning når det er øvrige omstendigheter som tilsier rovvilttap (§ 8). Når erstatning gis etter § 7, ytes det full erstatning for hele tapet og følgekostnader. Når erstatning gis etter § 8, skal det minst gjøres fradrag for normaltapp i denne delen av tapet (§ 9). Normaltapp er definert som det tap av husdyr (tamrein) som erfaringsmessig inntreffer i besetningen på utmarksbeite uten forekomst av rovvilt (§ 2d). Normaltapp skal primært beregnes på bakgrunn av besetningsdata som oppgis av dyreeier, men kan også beregnes etter data for fylket, kommune, beitelag basert på data fra organisert beitebruk eller andre måter hvis dette er hensiktsmessig. I tilfeller hvor det er dokumentert større sykdomsutbrudd, skader av hund, tog eller lignende gjøres det fradrag for dette i tillegg til fradrag for normaltapp. For husdyr er det dyreeier som har krav på erstatning, mens erstatning for rein utbetales til driftsenheten (§ 3 i begge forskriftene).

Kap II (§§ 4 til 6) i begge forskriftene lister opp en del vilkår for å få erstatning, bl.a. at dyreeier (driftsenheten) har handlet aktsomt og har gjort det som med rimelighet kan forventes for å avverge tap og skade (§ 4 a), at avtalte forebyggende tiltak med økonomisk støtte fra det offentlige er iverksatt og tilstrekkelig utført (§ 4 d).

Kap IV (§§ 10 til 12) i begge forskrifter gir regler for beregning av erstatning. Erstatningssatser fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning. Satsene for husdyr fastsettes med grunnlag i gjennomsnittssatser utarbeidet av NILF, mens satser for rein fastsettes med grunnlag i data fra reindriftssjefen. Eier av husdyr kan kreve at fastsettelse av erstatning i henhold til §§ 10 til 12 utføres med bakgrunn i individuelle besetningsdata og nødvendig dokumentasjon av disse. Valget av denne behandlingsmåten er bindende for dyreeier (§ 13). Det er ingen tilsvarende regel i forskriften for rein.

Statens naturoppsyn (SNO) har ansvar for å utføre skadedokumentasjon. Resultatene for 2002 er sammenfattet i tabell 4.7 og tabell 4.8. Kategorien «Ukjent» i tabell 4.7 åp-

ner for at det kan være rovvilt, men det kan også gjelde situasjoner der SNO av ulike grunner ikke har sjekket nærmere. Det utbetales erstatning i henhold til § 7 når kadaver er gjenfunnet og konklusjon etter undersøkelse av kadaver er «dokumentert» (1512 dyr) eller «antatt» (1275 dyr) drept av fredet rovvilt. All utbetaling av erstatning ut over dette er i henhold til § 8. Knappt 10 prosent av tapet er således erstattet etter § 7 og vel 90 prosent etter § 8.

Tabell 4.7 Skadedokumentasjon utført av Statens naturoppsyn 2002. Sau og lam

	Rovvilt	Ikke rovvilt	Ukjent	Sum
Antatt	1 275	243	118	1 636
Dokumentert	1 512	279	62	1 853
Usikker	459	95	1 549	2 103
Totalt	3 246	617	1 729	5 592

Kilde: Opplysninger fra Øivind Holm Miljøverndepartementet, 26.03.03

Også innen reindriftsnæringen har dokumentert skade ligget til grunn for ca. 10 prosent av erstatningsutbetalingene, tabell 4.8. Tabellen viser også erstatningsoppgjør fordelt på rovviltart. For rein har registreringspraksis blitt endret fra 2000/01 til 2001/02, og dette forklarer den store nedgangen i kategorien «Fredet».

Tabell 4.8 Erstattede dyr fordelt på skadegjørere, rein 1996/97–2001/02 og sau og lam 2002

Art og periode	Sum erstattet	Gaupe	Jerv	Bjørn	Ulv	Ørn	Fredet¹⁾	Ant. dok	% dok
Rein									
2001/02	11 532	2 161	4 822	40	1	2 323	2 186	748	6,5
2000/01	20 033	1 909	1 685	31	0	645	15 764	1 028	5,1
1999/00	19 468	1 910	1 494	57	1	649	15 381	1 446	7,4
1998/99	14 475	2 310	1 729	29	0	751	9 632	1 467	10,1
1997/98	14 858	2 412	1 876	75	0	889	9 571	1 327	8,9
1996/97	11 952	2 519	1 854	25	23	499	6 927	1 416	11,8
Sau og lam									
2002	31 636	6 186	13 519	3 140	1 854	703	6 244	2 787	8,8

1) «Fredet» betyr at dyret er drept av en av de fem artene, men det er ikke spesifisert hvilken art. For Finnmark ble ikke skadene fordelt på skadegjørere før driftsåret 2001/02. Dette forklarer langt på vei de store tallene for «Fredet» i tidligere år og endringen fra 2000/01 til 2001/02

Kilde: Egen sammenstilling av opplysninger fra Øivind Holm, Miljøverndepartementet

Ut fra tabell 4.8 er jerv den største skadevolderen både på sau og rein. Ut fra det reindriftsnæringen oppgir, voldte kongeørn og jerv like stor skade på rein i driftsåret 2001/02 (Økonomisk utvalg 2002: 94). Begge arter stod for et tap på mer enn 15 000 rein i følge disse opplysningene. Næringen oppgir videre at gaupe tok mer enn 6 000 rein. Ulv og bjørn stod hver for tap av mellom 400 og 500 rein, i følge oppgavene fra næringen.

SNO har et godt utbygd og kompetent feltapparat til å vurdere tapsårsaker på innrapporterte kadaversaker. Dette arbeidet utføres etter fastlagte retningslinjer. Hovedhensikten med kadaverundersøkelsene er å bekrefte eller avkrefte om husdyr eller tamrein er drept av fredet rovvilt. Når det er mulig, blir spesifikk dødsårsak angitt. Erfaringsmessig blir i gjennomsnitt kun omkring 10 prosent av de dyrene som tapes på fritt utmarksbeite gjenfunnet som kadavre og innrapportert til SNO. I en del av disse tilfellene viser det seg at kadavermaterialet er for lite eller for ødelagt av åtseletere til at det kan analyseres. Slike kadavre får status «ukjent» dødsårsak.

Andelen kadavre som gjenfinnes varierer etter hvilke rovviltarter som volder skade. Dette har blant annet sammenheng med ulike predasjonsadferd og preferanser hos de ulike rovviltartene. Eksempelvis er andelen påviste bjørneskader på sau betydelig høyere enn andelen påviste gaupeskader. Dette fordi det er enklere å oppdage bjørneskader som ofte rammer voksen sau (store kadavre) og hvor det ofte ligger flere kadavre mer og mindre samlet i et område, enn gaupeskader som ofte rammer lam enkeltvis. De samme forhold gjelder i prinsippet også for rein.

Ut fra tallene ovenfor kan en anta at ca. 10 prosent av erstatningene er gitt ut fra antatt eller dokumentert rovviltsskade, og dermed etter § 7 i forskriftene for erstatning. Den overveiende delen av erstatningen (ca. 90 prosent) er gitt etter § 8. Dette gjelder både rein og sau og lam.

4.7.2 Virkemidler for å redusere tap av husdyr og rein til rovvilt

Mange tiltak har vært prøvd for å redusere tap til rovvilt. Tiltakene kan være både innen rovviltforvaltning (f.eks. å skyte skadedyr og å hindre rovvilt i å etablere seg fast i enkelte områder) og innen husdyrbruk og reindrift. For å få til tiltak innen husdyrbruk og reindrift kan det offentlige i prinsipp nytte fire typer virkemidler: (1) drive tiltak i egen regi, (2) gi økonomisk støtte til de som setter i verk tiltak, (3) påby eller forby visse tiltak (juridiske virkemidler), og (4) ved å drive informasjonsarbeid. I denne utredningen har vi i hovedsak sett på økonomiske virkemidler.

Formålet med å gi midler til tapsforebyggende tiltak er å sikre iverksettelse av effektive, forebyggende tiltak for å begrense rovviltsskader på husdyr og tamrein. Direktoratet for naturforvaltning tildeler en andel av midlene til forebyggende tiltak til fylkesmenne, som har ansvar for å tilrettelegge tilskuddssøknader for de regionale rovviltutvalgene. For å få tilskudd er det en forutsetning at tiltakene med stor sannsynlighet vil ha en tapsreducerende effekt.

Forebyggende tiltak og virkemidler

Tiltak som skiller husdyr og rovvilt i tid og rom er i mange dokumenter oppfattet som å ha meget god effekt, jf. St.prp. nr. 61 (1999–2000) og St.meld. nr. 12 (2002–2003).

Flytting av sau til mer rovviltfrie områder kan i noen tilfeller være aktuelt. Sau på nye beiter kan likevel medføre en god del praktiske problemer, og det er fare for at saue-ene trekker ut av det tiltenkte området. Flytting kan derfor medføre behov for ekstra tilsyn de første årene etterpå. Kompensasjon for kostnader ved å flytte sau til andre beiter kan være aktuelt virkemiddel. Virkemidlet/tiltaket vil ha større effekt hvis det blir kombinert med tiltak overfor rovvilt, f.eks. uttak av skadedyr ved lavere skadenivå i det nye området enn i det området dyrene ble flyttet fra.

Mer systematisk tilsyn med sau kan bidra til å redusere tap, å finne drepte og skadde dyr raskt, og dokumentere forekomst av rovvilt. Den tapsforebyggende effekten er ansett som liten (St.prp. nr. 61 (1999–2000)). Tiltaket kan likevel gjøre det mulig å oppdage rovviltangrep på tidlig stadium, slik at en kan avverge ytterligere tap. Vi antar at det også kan bidra til å redusere andre tap enn rovvilttap. Dessuten kan det bidra til ska-

dedokumentasjon og generelt oversikt over tilstanden i området. Betaling for ekstra tilsyn kan være et virkemiddel. Fordi slikt tilsyn kan gjelde mer enn husdyr og rein på beite og ha verdi utover forebyggende tiltak, kan det være riktig å fordele kostnadene på flere instanser og formål.

Som vist i kapittel 4.4.1 gis ikke «...tilskudd og investeringslån til nyetableringer eller utvidelse av eksisterende sauebruk innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de områder innenfor ulvesonen i Hedmark, Akershus og Østfold der en må regne med store tap grunnet ulv, med mindre det legges opp til en varig endring av beitebruken ved flytting eller beiting på særskilt tilrettelagte arealer.»

Flytting av sau til andre beiter er en form for omstilling som kan være aktuell uavhengig av utvidelse av eksisterende sauebruk. Med omstilling menes likevel vanligvis endring av driftsform eller andre større omlegginger. Å gå over til å ha sau på inngjerdet innmarksbeite har blitt regnet som en større omlegging. Tiltaket vurderes å ha stor tapsreducerende effekt. Dersom en må nytte arealer som har stor alternativverdi, eller jordleien er noen hundre kroner per dekar, kan dette bli et dyrt tiltak¹⁰, jf. Kjuus, Hegrenes og Holien (2003). Ut fra dette er tiltaket mest kostnadseffektivt dersom en har tilgang på arealer som ikke er egnet for annen jordbruksdrift, men er godt egnet som beite, alt annet likt. Betaling for merkostnader vil være et aktuelt virkemiddel.

Midler til forebyggende tiltak i sauenæringen

Bjørn et al. (2002) gir en oversikt over bruken av midler til forebyggende tiltak i årene 1998–2001. Oversikten omfatter ikke midler til sentrale tiltak, forsknings- og utviklingsprosjekter (også innenfor post 73.3) og omstillingstiltak (post 73.4). For sau økte midlene til forebyggende tiltak fra 12,5 mill. kroner i 1998 til vel 28 mill. kroner i 2000 for så å minke til vel 21 mill. kroner i 2001. Fordelingen for 2001 går fram av tabell 4.9.

Tabell 4.9 Midler til forebyggende tiltak i sauehold¹⁾, 2001. Tusen kroner

Forebyggende tiltak	
Forsinket slipping, tidlig nedsanking	2 112
Gjerding, rovviltsikre gjerder (inkl. beitekulturering, alternative beite)	7 155
Flytting (delvis inkl. gjerding)	2 297
Utvidet tilsyn	2 168
Klaver, merking (delvis inkl. andre tiltak)	100
Akutte tiltak	2 974
Tiltak rovvilt	1 366
Andre tiltak	3 159

1) Omfatter ikke midler til sentrale tiltak, forsknings- og utviklingsprosjekter og omstillingstiltak

Kilde: Bjørn et al. (2002 s. 168)

¹⁰ Omlegging til å ha sau på innmark, kan øke etterspørselen etter jord og presse opp jordleieprisen. I en samfunnsøkonomisk kost-nytteanalyse vil det ikke være riktig å ta hensyn til en slik økning i prisen som følge av tiltaket. En antar at kostnadsøkning for noen personer blir oppveid av inntektsøkning hos andre. En side ved dette er at de foretaksøkonomiske kostnader ikke alltid er uttrykk for samfunnsøkonomiske kostnader, og penger brukt på et tiltak, er ikke nødvendigvis lik kostnaden ved tiltaket.

Totalt for årene 1998–2001 er mer enn 25 mill. kroner brukt til posten «Gjerding, rovviltsikre gjerder», men dette omfatter også kostnader ved alternative beiter uten at vi har undersøkt fordelingen ytterligere.

For årene 1999–2001 ble vel 34 mill. kroner brukt på tiltak i Rendalen og Stor-Elvdal kommuner i Hedmark. Av dette gjaldt bl.a. vel 10 mill. kroner flytting av sau (Spekedalen) og vel 15 mill. kroner innmarksbeiting (inkl. noe gjerding). Dette gjelder først og fremst for å forebygge ulveskader. Ellers viser vi til Bjøru et al. (2002) for nærmere omtale av bruken av midler til forebyggende tiltak.

Midler til forebyggende tiltak i reindrift

I reindriftsnæringen finnes det i mindre grad forebyggende tiltak, der de mest brukte tiltakene er flytting av rein, utvidet tilsyn, føring i kalveperioden, kalving i gjerde, intensiv gjeting ved akutte tap og andre diverse tiltak.

Tabell 4.10 gir en oversikt over bruken av midler overfor reindriftsnæringen i 1998–2001. I denne perioden har det vært brukt ca. 1,3 mill. kroner årlig på tiltak innen reindrift. Fordelingen har variert en del fra år til år. Sammenligning av tabell 4.9 og tabell 4.10 viser at det har vært brukt relativt små midler på forebyggende tiltak i reindrift. I følge Bjøru et al. (2002 s. 172) sier en del fylkesmenn at det er få tiltak å foreslå, og i deler av landet har ikke næringen vært aktiv i å søke midler.

Tabell 4.10 Midler til forebyggende tiltak i reindrift, 2001. Tusen kroner

Forebyggende tiltak	2001	Gjennomsnitt 1998–2001
Flytting av rein (inkl. utvidet tilsyn):	393	360
Utvidet tilsyn kalveperioden	596	434
Gjeting	0	26
Kalving i gjerde	300	172
Foring	0	271
Diverse tiltak	20	16
Akutte tiltak	10	17

Tidligere har det også vært brukt midler til gjeting og foring, men ikke i 2001

Kilde: Bjøru et al. (2002 s. 169)

4.8 Antatte effekter av virkemidlene

Produksjonsrettede tilskudd

Sauehold og reindrift er distriktsnæringer som har stor prioritet ut fra andre hensyn enn rovvilt, bl.a. ut fra distriktshensyn. Dette er også i mange tilfeller områder med relativt stor forekomst av rovvilt. Støtte til sauehold og reindrift ut fra bl.a. distriktpolitiske hensyn kan derfor, isolert sett, stimulere saueholdet og reindrift i områder med rovvilt. Det blir lett interessekonflikt mellom politiske hensyn.

Saueierne får en relativt stor del av sine inntekter via budsjettstøtte, mens det er relativt liten skjermingsstøtte. Relativt sett er støttenivået omtrent som gjennomsnittet for jordbruket. En stor del av budsjettstøtten (arealstøtte, dyrestøtte, støtte til dyr på utmarksbeite o.l.) er uavhengig av produktmengde. En stor del av inntektene er derfor uavhengige av effektiviteten i produksjonen. Det vil også si at inntektsvirkningen av

variasjon i avdrått mellom år blir noe utjevnet, i forhold til det som ville vært tilfelle dersom mer av inntektene kom som mengdeavhengig støtte. Inntektsnivå og –variasjon mellom år er derimot avhengig av stabiliteten i bruken av politiske virkemiddel. Uten dagens nivå på støtte, ville lønnsomheten i saueholdet vært svakere. Svakere lønnsomhet ville trolig ført til at noen hadde sluttet med sau, og vi kan anta at flere ville slutte jo sterkere nedgangen eventuelt var i lønnsomheten. Om de som eventuelt sluttet, var i de mest utsatte rovviltdistriktene er en annen sak. Det ville bl.a. vært avhengig av tilgangen på alternativer i og utenfor jordbruket.

Tilskudd til dyr på beite og AK-tilskudd er de produksjonstilskudd som mest direkte kan påvirke lønnsomheten i forebyggende tiltak hos den enkelte bruker. Beitetilskuddet stimulerer til å sende sau på utmarksbeite. Dette kan, isolert sett, bidra til å øke tapene, men kravet om minst åtte uker på utmarksbeite antas ikke å hindre tiltak som f.eks. sein slipping eller tidlig sanking. AK-tilskuddet, spesielt reglene for innmarksbeite, vil kunne påvirke lønnsomheten ved å ha sau på inngjerdet beite. At bl.a. restarealer av skog, som per enhet er større enn 0,5 daa, skal trekkes fra, og kravet om at minst 50 prosent av arealet må være dekket av nyttbare grasarter, kan i noen tilfeller antas å medføre at tilskudd ikke gis, eller at det blir investert i å gjøre arealene tilskuddsberettiget. Det vil være fordeler ved å ha noe skog på permanente beiter (Kjuus, Hegrenes og Holien 2003). Disse reglene bør vurderes grundigere med tanke på om mulig å gjøre de bedre samordnet.

Organisert beitebruk må antas å ha en forebyggende effekt, og i Innst. S. 345 (2000–2001) sies at tapsreduksjonen pga. organisert beitebruk er estimert til 5000–6000 dyr per år.

At det «...ikke gis tilskudd og investeringslån til nyetableringer eller utvidelse av eksisterende sauebruk innenfor kjerneområdene for rovvilt eller de områder innenfor ulvesonen i Hedmark, Akershus og Østfold der en må regne med store tap grunnet ulv, med mindre det legges opp til en varig endring av beitebruken ved flytting eller beiting på særskilt tilrettelagte arealer...» antas å ha en forebyggende/tapsreduserende effekt, i hvert fall på lang sikt.

Også i reindriftsnæringen spiller statstilskudd en vesentlig rolle for lønnsomheten. Lønnsomheten antas å ha betydning for hvor mange som driver reindrift og i hvor stort omfang. Slik sett vil virkemidlene kunne påvirke tapene, men vi antar at dette normalt ikke regnes som forebyggende tiltak og virkemidler. Den produksjonspremien som er innført fra og med reindriftsavtalen 2002/2003, innebærer et insitament til å redusere tapene.

Både reindriftsavtalen og jordbruksavtalen inneholder støtte til utviklingstiltak som kan få forebyggende effekt, bl.a. støtte til utvikling av radiobjeller.

Utover dette er det vanskelig å se at tilskuddene i reindriftsavtalen har noen spesielt forebyggende effekt, eller at de skulle virke motsatt.

Det er ut fra dette ikke grunn til å tro at de produksjonsrettede tilskuddene har noen spesiell forebyggende effekt, verken i reindrifts- eller i bufenæringen.

Erstatning ved rovvilttap

Erstatningsordninger virker ikke i seg selv forebyggende på rovvilttap. De kompenserer for inntektstap og er avgjørende for hvem som skal bære de økonomiske kostnadene ved å ha rovvilt. De gjeldende vilkår for å få erstatning tilsier likevel at det er insentiver til å forebygge tap også i dagens erstatningsordning.

Erstatningsordningene kompenserer i prinsippet både slakteverdi og «livdyrverdi» og merarbeid i samband med skade. På grunn av erstatningsordningene vil tap av andre årsaker enn rovvilt ha større økonomiske konsekvenser enn tap til rovvilt. Eierne av bufe og rein har derfor insentiv til å få mest mulig av tapene godkjent som rovvilttap,

mens forvaltningen har en viss plikt til å være skeptisk. Det er en årlig «kamp» mellom partene. Slik erstatningsordningene er lagt opp i dag, kan det lett bli motsetningsforhold mellom dyreeiere og forvaltning om hvor store tapene er. En kan kalle det en datakonflikt knyttet til skadedokumentasjon.

Dokumentasjon av tap er vanskelig, og forholdene er enda vanskeligere i reindriftsnæringen enn i saueholdet, bl.a. fordi en stor del av reintapet er i kalvingstiden da reinen bør ha ro og simlene gjerne gjemmer seg vekk. Dette antas å være viktige grunner for det store avviket mellom det rovvilttapet som næringen mener å ha, og det tapet som blir erstattet som rovvilttap.

Konsekvensene av tap er relativt størst for de som ikke får produksjonstilskudd og som dermed heller ikke er berettiget erstatning for tap til rovvilt. Omlegging av reglene slik at en må være momsregistrert for å være berettiget til å få produksjonstilskudd for å få erstatning for husdyr tapt til rovvilt, kan medføre at noen vil utvide produksjonen eller finne andre måter for å bli tilskuddsberettiget.

Erstatningsordning kan være et insitament til at dyreeiere ikke avliver rovvilt, og at de over tid aksepterer rovvilt. Vi har ikke undersøkt om erstatningsordningene er eller oppleves som gode og rettfærdige. Det ser likevel ut til at reindriftsnæringen er misfornøyd med ordningen, jf. protokolltilførsel fra NRL til reindriftsavtalen for perioden 1.7.2003–30.6.2004.

Forebyggende tiltak

Det har de senere år vært benyttet betydelige beløp på tiltak som skal forebygge rovvilttap innen sau- og reindriftsnæringen. En gjennomgang av et omfattende norsk materiale (rundt 1995–1996) påviste at man faktisk ikke hadde vitenskapelig dokumentert noen forebyggende tiltak som virket. Det ble derfor satt i gang en rekke forsknings- og utviklingsprosjekter for eventuelt å påvise effekt (Mysterud 2000). Også de tiltakene som har vært gjennomført i praksis, har hatt betydelige element av utprøving. I følge Bjørn et al. (2002: 170), som har evaluert forebyggende tiltak og virkemidler for perioden 1998–2001, er det svært vanskelig å trekke helt sikre konklusjoner om hvor stor virkning satsingen på forebyggende tiltak har gitt på tapene av sau og rein. Den viktigste grunn til denne usikkerheten har å gjøre med endring og dynamikk i rovviltbestandene. Meldinger fra tilskuddsmottakere og fylkesmenn tyder imidlertid på at der man i sauenæringen har gått tungt inn med forebyggende tiltak, har dette hatt en klar effekt på tapsutviklingen. Uten denne satsingen ville tapene ha vært merkbart større.

I følge Andersen, Linnell og Hustad (2003 s. 28) har bl.a. følgende tiltak ikke vist særlig grad av tapsreducerende effekt i sauehold: selektiv smaksaversjon, lukt/smaksrepellanter, føring av rovvilt, fjerning av kadaver, flytting av rovvilt, og vokterhund brukt alene med sau i utmarka. Blant tiltak innen sauehold som har god tapsreducerende effekt nevner de flytting av sau, forutsatt at man har rovviltfrie områder å flytte til; avkorting av beiteperioden i utmark, rovviltsikker inngjerding, gjeting, og bruk av vokterhund i kombinasjoner med andre tiltak. Andersen et al. (2003) nevner at flere av disse tiltakene er kostnadskrevende, og at de vil kreve omfattende økonomiske ressurser ved en gjennomføring i stor skala.

Det er så vidt vi har funnet ut, ikke foretatt noen analyse av kostnadseffektiviteten av de enkelte tiltak, utover de analyser som NILF har gjort (den siste er Flaten og Kleppa, 1999). De fant at sen slipping eller tidlig sanking krevde en tapsreduksjon på 4–7 prosent for lam eller 3–5 prosent for søyer. I områder med store årvisse skader konsentrert tidlig eller sent i beiteperioden kan dette være kostnadseffektive tiltak. Ved gjeting måtte det hindres rovvilttap på 50 prosent av saueenhetene (1 søye med tilhørende lam). Flytting krevde en tapsreduksjon på 13 prosent for lam eller 10 prosent for søyene.

Andersen, Linnell og Hustad (2003 s. 30) skriver at det er få tapsforebyggende tiltak i reindrift. Det er ofte også vanskelig å ha en klar forståelse av hvor stor del av den lave produksjonen som kan tilskrives beitetilgang og hvor mye som skyldes rovvilt. I følge Bjørn et al. (2002 s. 163) har *kalving i gjerde* vist seg å ha god effekt med hensyn til tap i reindriften. Kalving i gjerde strider mot det naturlige levemønsteret for rein, og næringen viser til påkjenninger som kan virke negativt på overleving og driften ellers. Fôring i gjerde har vært prøvd vinters tid ved fare for rovviltangrep, og tiltaket har klar tapsreduserende effekt. Det blir vist til at reinen ikke lærer å søke næring på vanlig måte, og at dette tiltaket strider mot næringens forutsetning for en bærekraftig reindrift. Bjørn et al. konkluderer med at kalving i gjerde bare kan forsvares i de tilfeller der kalvetapene ikke kan holdes nede på andre måter. En annen konklusjon er at fôring i gjerde er kostbart, men likevel aktuelt.

Vinterfôring og kalving i gjerde ble bl.a. prøvd som forebyggende tiltak i reindrift vinteren 2001 i Vest-Finnmark. Noen simler ble fôret gjennom vinteren, og noen simler kalvet i kalvehage. Selv om simlene som gikk til vinterfôring, la på seg 8 kg fra februar til april, hadde ikke dette noen effekt på kalvetilgang, kalvevekt, eller sjansen for at kalven skulle leve opp (Fauchald, Tveraa, Yoccoz og Henaug 2003). De fant heller ingen effekt av å kalve i gjerde på produksjon av kalv. Konklusjonen er at kalving i gjerde og vinterfôring ser ut til å være av liten betydning i år med normalt gode vinterbeiter. I år og områder med låste beiter, unormale mengder med snø og høyere tetthet med rovvilt, kan man imidlertid tenke seg mer positive effekter av disse tiltakene.

Samisk reindrift har spesiell betydning. Det blir lett en konflikt mellom hensyn til rovvilt og andre prioriterte hensyn. Lisensjakt og kvotejakt i samiske reindriftsområder vil eventuelt være et forebyggende tiltak som har en tapsreduserende effekt uten at det går ut over næringens tradisjonelle driftsmønster. Dette må sees i sammenheng med at reindriftnæringen er en genuin samisk næring og kulturbærer, som derfor ikke kan sammenlignes med den tradisjonelle husdyrnæringen (Reindriften Rovviltutvalg 2002).

Effekten av forebyggende tiltak vil variere med lokale forhold og av hvilke andre tiltak som eventuelt også er satt i verk. Effekt av tiltak og virkemidler kan antakelig i mange tilfeller vurderes best og sikrest lokalt. Det vil derfor være formålstjenlig å ha stor grad av lokal beslutningsmyndighet over midler til forebyggende tiltak.

4.9 Avsluttende merknad

I et system med full erstatning for rovviltskade uten spesielle vilkår for å få erstatning, vil dyreeierne i prinsipp ikke ha privatøkonomisk insentiv til å sette i verk tiltak som kan redusere rovvilttap. De har derimot insentiv til å redusere andre tap, og de har insentiv til å dokumentere rovvilttap slik at de kan få utbetalt erstatning. Det offentlige vil kunne redusere tapene og erstatningsutbetalingene ved å sette i verk skadereduserende tiltak eller gi støtte til slike tiltak. Det er i erstatningsforskriftene vilkår som gir dyreeierne insentiver til å avverge og redusere tap. Dessuten vil vi anta at dersom dyreeiere kan velge mellom en situasjon uten tap og en situasjon med tap til rovvilt og full erstatning for tapene, slik at totalinntekt blir den samme i begge situasjoner, vil de aller fleste (alle) foretrekke det første alternativet. Dyreeierne vil derfor prøve å redusere tapene også når de får full erstatning.

Det synes som om det er bred enighet om at rovvilttapene er for store, både ut fra økonomiske hensyn, men også ut fra dyrevernhensyn. Statens dyrehelsetilsyn (u.å. s. 1) hevder at erstatningsordningen flere steder har «...vist seg å bidra til dyrevernmessige uholdbare tilstander med lidelse og stressreaksjoner hos angrepne og truede dyr.» Dyre-

helsetilsynet slår også fast at midlene som er brukt på forebyggende tiltak i liten grad har ivaretatt dyrevernet (s. 2).

Selv om vi vil hevde at dyrevernet er en side blant flere i konflikten mellom sau og rovvilt, er hensynet til dyrevernet et argument for å lete etter andre ordninger som både kan virke forebyggende og gi erstatning for tap og skade. I neste kapittel omtaler vi noen slike alternativer.

5 Beskrivelse av alternative løsninger

5.1 Svensk erstatningsordning for reindrift

Det svenske erstatningssystemet for rein¹¹ har blitt endret flere ganger den senere tid. Fram til 1996 ble det betalt erstatning bare for rein som ble funnet (SOU 1999:146, s. 155–162).¹² Erstatningen gikk dels til reineier, dels til sameby. Under de siste årene med dette systemet var det et krav om at skadene skulle inspiseres av en person fra länsstyrelsen. Undersøkelser viste at bare en liten del av all rovviltskadd rein ble funnet, og et nytt system ble derfor utarbeidet.

Fra og med 1. januar 1996 skulle erstatningen til hver sameby baseres på forekomst og yngling av jerv, gaupe og ulv der særlig yngling skulle bli premiært. Systemet forutsatte omfattende registrering av jerv, gaupe og ulv. Erstatning for bjørn og kongeørn ble fastsatt ut fra samebyenes areal, ikke ut fra forekomst av dyr. Etter det opprinnelige forslaget skulle yngling av jerv og gaupe bli erstattet med verdien av 200 rein. Hvis jerv ynglet i samme område som gaupe, skulle erstatningen for jerv reduseres til verdien av 150 rein. Yngling av ulv skulle bli erstattet med verdien av 500 rein. Erstatningen for enkeltindivid av ulv skulle tilsvare verdien av 50 rein.

Erstatningssystemet var ikke regulert i lov eller forskrift. Den enkelte sameby eller reineier hadde ikke krav på erstatning. Bevilgninger i statsbudsjettet var avgjørende for hvor stor erstatning som kunne utbetales (SOU 1999:146, s. 157). For perioden 1996–

¹¹ Sverige har også et system med bidrag til forebyggende tiltak og erstatning for viltskader på eiendom (utenom rein) i næringsvirksomhet (NFS 2002:13). Erstatning kan bare gis om skadeforebyggende tiltak har vært gjennomført (§ 18). Disse skal likevel ha dokumenterte muligheter til å forebygge skade av den viltart som forårsaket skaden. Det er også flere andre vilkår knyttet til erstatning.

¹² Annet nyttig bakgrunnsmateriale har bl.a. vært SOU 2001:101, kapittel 8.1.2, Reindriftens Rovviltutvalg (2002) og omtale av rovviltsspørsmålet på det svenske Sametingets hjemmeside.

2001 fastsatte Regjeringen et beløp som Sametinget fordelte mellom samebyene. Beløpet var SEK 35 mill. i 1999 og 2000. Reintallet fungerte som grunnlag for fordeling (SOU 2001:101).

Fra og med 2002 ble reglene endret. Prinsippet er basert på SOU 1999:146. Systemets grunntanke er fortsatt at erstatning skal beregnes ut fra rovviltforekomst ikke ut fra hvor mange dyr som drepes det enkelte år. Dette har følgende fordeler i følge SOU 1999:146 s. 223:

- Systemet kan stimulere til at man i økende grad forsøker å forebygge rovviltskader. Fordi det er rovviltforekomsten som gjør en berettiget til erstatning, har de samebyer og reineiere som kan hindre skade, fordeler. Man får samme erstatning selv om rovvilttapet reduseres.
- Systemet framstår som rettferdig. De byer som har flest rovvilt på sine beiteområder, kan antas å ha størst skade, i den grad forebyggende tiltak ikke kan settes i verk eller ikke er tilstrekkelig effektive.
- Systemet bidrar til at man i reindriftsnæringen får et mer positivt syn på rovviltforekomst.
- Gjennom den bestandstelling som systemet bygger på, kan forandringer i rovviltstammene følges.

De fleste reineiere mente at systemet i prinsipp var bra, men det var også en utbredt misnøye, men dette angikk først og fremst finansieringen og ikke systemet i seg selv (SOU 1999:146, s. 223).

Utredningen tar utgangspunkt i tre forhold som skal ligge til grunn for å beregne erstatning:

- Verdien av en rein,
- hvor mange rein man kan forvente at respektive rovviltart dreper i ett år, og
- det merarbeidet som angrep fra respektive rovviltart medfører for samebyen.

I det systemet som ble innført fra og med 2002, fastsettes erstatningen ut fra beregnet kostnad for hver dyreart (NFS 2002:15, § 16; Sametinget 2002). For hvert dokumentert tilfelle av yngling av jerv og gaupe får samebyen utbetalt SEK 200 000. Regelmessig forekomst av jerv og gaupe erstattes med SEK 70 000. Tilfeldig forekomst erstattes med SEK 35 000 per dyr (Sametinget 2002).

Hver yngling hos ulv erstattes med SEK 500 000. Den mer enn doble verdien for ulv i forhold til jerv og gaupe motiveres med at en ulvefødsel gir større skade og at ulven har større «naturverdi» enn jerv og gaupe (Sametinget 2002)¹³.

For bjørn og kongeørn gjelder en arealbasert erstatning som er beregnet ut fra den enkelte samebys beiteareal (barmarksareal), gitt forekomst av bjørn og kongeørn. Årsaken til at en benytter areal, og ikke forekomst, er at metodene for bestandstelling anses som for dårlige. Ved forekomst av bjørn får samebyen en kompensasjon på SEK 1 500 000 og forekomst av ørn kompenseres med SEK 1 000 000.

I følge SOU 1999:146 (s. 231) var det ikke noe pålitelige anslag for hvor mange rein som et individ av de enkelte rovviltartene dreper hvert år. Likevel har de i Sverige kommet fram til et erstatningsbeløp per rovviltindivid.

¹³ I SOU 1999:146 argumenteres det for at f.eks. artenes «naturverdi» ikke skal ha betydning for erstatningsbeløpet. Regelmessig forekomst av ulv erstattes med SEK 50 000, mens tilfeldig forekomst erstattes med SEK 25 000.

Det er regler for deling av erstatning mellom samebyer når jervehi og ulvehi ligger innen en bestemt avstand fra en annen sameby (5 km for jerv og 10 km for ulv), og når spor av gaupeyngling observeres i flere samebyer (NFS 2002:15 § 18). Erstatningen deles likt mellom samebyene så sant ikke særskilte grunner for annen fordeling foreligger. Beløpene blir redusert dersom dyr tas ut i et område, f.eks. dersom jervehi tas. «Massdödande» er i forskriften definert som at «en eller flere individer av en rovdjursart som dödat minst tio renar inom ett begrensat område under högst sju dygn.» Slik skade erstattes av Sametinget etter søknad (NFS 2002:15 § 20).

I det svenske systemet «erstattes» derfor et beregnet «normaltap» til rovvilt. Det faktiske tapet i det enkelte året i den enkelte samebyen har ikke betydning for beløpet. Fordelingen av erstatningen innenfor hver sameby blir bestemt av samebyen selv. Det er ingen søknader om erstatning for rovviltforekomst, og dermed ingen søknadsbehandling. Derimot er det søknader og søknadsbehandling i forbindelse med erstatning for «massdödande» av rein.

I det svenske systemet er det også midler til forebyggende tiltak: «Skriftlig ansökan om bidrag til skadeforebyggande åtgärder skall tillställas Sametinget, som i varje enskilt fall skall begära in yttrande från länsstyrelsen» (NFS 2002:15 § 15).

Det svenske systemet forutsetter stor innsats på å dokumentere forekomst av rovvilt. Metodene som skal brukes, er beskrevet i NFS 2002:14 og NFS 2002:15. Det er ikke lagt innsats i å dokumentere skade, utover det som gjelder «massdödande». Viltskadecenter skal senest 1. mars utarbeide en sammenstilling for hele Sverige oppdelt på län, som viser forekomst og antall ynglinger av rovvilt i foregående år, der femkilometersruter i «Rikets nät» skal være geografisk enhet (NFS 2002:14 § 13 og NFS 2002:15 § 14).

5.2 Finsk erstatningssystem

Finland har en todelt forvaltning av rovvilt. Siden 1998 har Miljøverndepartementet hatt ansvar for å forvalte kongeørnen, og utbetale kompensasjon ved tap av rein til kongeørn. Erstatning for rein tapt til kongeørn gis ved at det betales et pengebeløp til driftsenhetene. Beløpene var i 2002 EUR 1 098 for besatt kongeørnrevir og EUR 2 745 for vellykket hekking i fjellområdene, og EUR 549 og EUR 1 647 i skogsområdene. Det gis ingen erstatning for faktisk drept rein. Årlig utbetales ca. EUR 350 000 i kongeørnerstatninger (Gjershaug og Nygård 2003 s. 23).

Andre rovvilt enn kongeørn forvaltes av Jord- og skogbruksministeriet. For rein erstattes bare dyr som er funnet, men utbetalt beløp tilsvarer høyest verdien av to dyr. Meningen er at en på denne måten kan dekke tap på rein som en ikke finner. I alle fall så sent som i 1999 ble skader på husdyr (utenom rein) og vekster (grödor) forårsaket av bjørn, jerv, gaupe og ulv erstattet i den grad staten hadde avsatt midler i budsjettet til dette formålet (SOU 1999:146 s. 116–117). For andre dyr enn rein kan erstatningen maksimalt være den gjengse verdi av dyret.

I følge Korgell (pers. med 2002) i Jord- og skogbruksministeriet ønsker en i fremtiden å ha en erstatningsordning som baseres på at alt tap over normaltapet skal erstattes.

5.3 Betaling for å ha rovvilt i et område

Aanesland og Holm (2002) har drøftet et system der sauebøndene betales for å akseptere rovvilt innen et område. De har tre varianter:

- Årlig betaling for beiteretten per vinterfôret sau.

- Kontrakt for å ha rovvilt på beite i en 10 års periode.
- Salg av beiterett som står til sauebøndernes disposisjon.

I de to første variantene vil staten betale saueeierne for å akseptere at det er rovvilt på et gitt nivå (dagens nivå) innen et område. Betalingen fastsettes i en slags «handel» mellom dyreeierne og myndighetene. Gitt at sauebøndene mottar slik betaling, vil de ikke få erstatning for rovviltskader. Det blir opp til sauebøndene å vurdere om de vil ha sau eller ikke. Klarer de å redusere tapene, vil de også ha fordelene ved dette. I det tredje alternativet vil sauebøndene selge beiteretten for alltid.

Systemet er grundigere omtalt i Aanesland og Holm (2002). De foreslår et prøveprosjekt der sauebøndene kan velge mellom dagens ordning og en ordning med betaling per vinterføra sau. De foreslår at det årlige beløpet som betales, justeres i forhold til de tapene som har vært de tre siste årene. Hvordan denne justeringen skal skje, må avtales nærmere. De skriver også at betaling per vinterføra sau eventuelt kan kombineres med at staten betaler erstatning dersom tapene i en besetning blir ekstremt store.

6 Alternative opplegg - sauehold

I kapittel 6.1 ser vi på eventuelle endringer i landbrukspolitiske virkemidler for om mulig å gi sterkere insentiver til å virke forebyggende på rovvilttap. Deretter ser vi i kapittel 6.2 på erstatningsordninger og forebyggende tiltak i rovviltpolitikken. Det er tre alternativer:

- En videreføring av dagens system med eventuelle justeringer,
- et system etter svensk modell, og
- en kombinasjon av en norsk og svensk ordning.

Endringene innen landbrukspolitikken kan langt på vei vurderes og eventuelt gjennomføres uavhengig av hva en måtte gjøre med erstatningsordninger og forebyggende tiltak i rovviltpolitikken.

Da vi i hovedsak ser på egenskaper ved alternative ordninger, og ikke har som mål å anbefale noen ordning, har vi valgt å ikke vurdere det systemet som Aanesland og Holm (2002) har foreslått, og som er kort omtalt i kapittel 5.3. Vi anser at de har beskrevet det tilstrekkelig til at de som skal ta stilling til erstatningssystemer, kan bestemme om de vil arbeide videre med det eller ikke.

6.1 Landbrukspolitiske virkemidler

6.1.1 Produksjonstilskudd

Tilskudd til dyr på utmarksbeite og AK-tilskudd kan påvirke lønnsomheten i en del forebyggende tiltak. Vi anser det som viktig at disse utformes slik at de ikke motvirker hverandre i tilfeller der beiting på inngjerdet område kan være et aktuelt forebyggende tiltak. Vi foreslår en gjennomgang av regelverket med tanke på å gjøre det mer forebyggende.

Når verdiene av hvert dyr er stor, kan eieren investere mer i forebyggende tiltak enn når verdien er liten. I saueholdet vil verdien om høsten være mest avgjørende. Virkemidler som øker verdien av hvert dyr om høsten, vil kunne gi økte insentiver til å redusere tapene. Tidlig sanking og tidlig slaktning kan være tiltak for å oppnå dette. Flere virkemidler kan tenkes:

- Tilskudd til dyr som kommer hjem fra beite.
- Tilskudd til dyr per en gitt dato (vanlig dato for å hente hjem dyr).
- Tilskudd til dyr som er slaktet (etter 1. august, eller en annen dato) uavhengig av om de har vært på utmarksbeite eller ikke.
- Tilskudd per dyr slaktet 1.8–31.12.
- Endring i sesongvariasjonen i grunntilskudd.

I dag er grunntilskudd på kjøtt og «vanlig» pris høyere tidlig i slaktesesongen enn på den tid det meste av sau- og lammeslaktingen foregår¹⁴, og økt grunntilskudd tidlig i slaktesesongen kan være et alternativ for stimulere tidlig sanking. Slike endringer vil kunne komplisere markedstilpasningen, og det vil eventuelt bare være snakk om relativt små beløp. Vi vil derfor ikke vurdere dette nærmere.

De andre endringene kan finansieres ved å redusere eller fjerne husdyrtilskudd per 31.12, eller ved å tilføre «friske» midler. Det første kan være mest realistisk med tanke på rammen i jordbruksavtalen og WTO-forpliktelser.

Et tilskudd til dyr som «kommer hjem» fra beite kan tenkes basert på data fra Organisert beitebruk der en allerede samler inn opplysninger om hvor mange dyr som er sluppet på og hentet fra utmarksbeite. Saueiere som ikke er med i Organisert beitebruk, vil da falle utenfor dersom en ikke innfører spesielle regler for disse, f.eks. å ta med spørsmål om relevante opplysninger i søknaden om produksjonstilskudd per 31.12. Manglende kontrollmuligheter vil være en ulempe ved et slikt tilskudd. Dersom tilskuddet knyttes til en gitt dato, kan det påvirke slaktetidspunkt. Det kan bli lite slaktning før denne datoen. Dette er uheldig bl.a. av markedshensyn. Betales tilskudd for dyr som er slaktet, kan en unngå spesiell telling.

Ved å gi et tilskudd per dyr som er slakta f.eks. i perioden 1.8–31.12 og dessuten ha tilskudd per dyr per 31.12 som nå, men med eventuelt andre satser, vil en «nå» alle dyr.

Tilskudd etter de omtalte prinsipper vil gi et insentiv til å redusere alle former for tap, ikke bare rovvilttap. På den andre siden vil de økonomiske konsekvensene av tap øke dersom en reduserer andre tilskudd.

Dersom tilskuddet tas med ved beregning av erstatninger for tapte dyr, vil insentivet til å redusere tapene bli svekket. Kommer slaktetilskuddet i stedet for husdyrtilskudd per 31.12, kan det argumenteres for at det ikke bør inngå ved beregning av erstatning.

I dag utgjør husdyrtilskudd til sau ca. 400 mill. kroner når en korrigerer for bunnfdrag. Dette tilsvarer ca. kr 180 per dyr (sau og lam) om høsten, gitt 2 200 000 dyr. Dersom en omgjør hele husdyrtilskuddet til et slaktetilskudd om høsten, vil inntektene kunne bli mer variable enn nå. Dersom tilskuddet gjøres helt flatt, vil struktureffekten i dagens system forsvinne. Et alternativ kan derfor være å redusere alle satser med dagens sats for mellom 251 og 400 vfs., det vil si 84 kroner. Totalt vil dette tilsvare i underkant av 100 mill. kroner, eller knapt kr 45 per dyr om høsten.

Av andre grunner enn rovvilttap, f.eks. for å øke kvaliteten på lammekjøtt, kan tilskuddet knyttes til bestemte kvaliteter på slakt. En kan likevel argumentere for at det er klassifiseringssystemet og prisgraderingen etter klasse som skal «fange opp» kvalitets-

¹⁴ F.eks. er grunntilskuddet maksimum kr 4,70 per kg og minimum kr 3,80 per kg for lam 13,1–23 kg og for sau og ung sau/mellomlam (Landbruksdepartementet 2002 s. 2).

forskjeller. For å beholde strukturprofilen som ligger i dagens husdyrtilskudd kan en også ha kvantumsbegrensninger i et eventuelt nytt tilskudd. Grensen på 100 vfs. kan f.eks. tilsvare 250 dyr om høsten, 3 000 kg sau og lammekjøtt eller ca. 2 000 kg hvis tilskuddet bare skal omfatte lammekjøtt. Den endelige utformingen må eventuelt bli resultat av en veiing av flere hensyn.

De omtalte endringene kan være lite målrettete i og med at det vil gjelde alle produsenter, både de som har og de som ikke har rovviltproblemer. Regional differensiering av tilskuddene vil kunne gjøre de mer målrettet, men også mer kompliserte å administrere. Dessuten er det relativt små beløp i forhold til erstatningsverdier for sau og lam. En kan derfor ikke vente stor tapsreduksjon hvis tilskuddordningene blir endret slik som antydnet.¹⁵

6.1.2 Investeringsvirkemidler, midler til omstilling m.m.

I den grad en må skille rovvilt og husdyr fysisk, kan det bli nødvendig med betydelige investeringer, både i tiltak som den enkelte dyreeier kan utføre, og fellestiltak for flere dyreeiere. En del av disse tiltakene må ha lang levetid for å være lønnsomme, og de vil kunne oppfattes som usikre. Det vil derfor være en fordel med en del offentlig støtte uansett hvordan virkemidlene ellers utformes.

Radiobjeller ser ut til å kunne bli et nyttig middel for bl.a. å skaffe bedre oversikt over dyr på beite. Det er antydnet en pris på kr 50 til kr 60 per dyr og år. Dersom alle søyer og lam på utmark skal utstyres med radiobjelle, vil det medføre en total kostnad for sauenæringen på 100–120 mill. kroner. Kan dette redusere arbeidet med tilsyn og sanking og bidra til å redusere tapene, ikke bare tap til rovvilt, synes dette å være svært interessant, også økonomisk. Å nytte midler til utvikling av slikt utstyr kan være lønnsomt.

6.1.3 Forskrift om hold av smafe

For bl.a. å oppfylle internasjonale forpliktelser foreslår Regjeringen i St.meld. nr. 12 (2002–2003) at det innen beitesesongen 2004 utarbeides en forskrift om hold av sau og lam i fjøs og på beite. Forskriftene vil inneholde krav om bl.a. frekvensen av tilsyn på beite, krav til dyr som slippes på beite, og beiteforhold. Forskriften skal også omfatte utgangersau, og det må defineres krav til driftsforholdene, tilgjengelighet for jevnlig tilsyn, fôrtilgang, klimatiske og andre forhold (St.meld. nr. 12 (2002–2003) s. 165).

I den grad forskriftene vil stille strengere krav enn dagens praksis på områder som er relevante for rovvilttap, må en kunne vente at en slik forskrift vil bidra til å redusere tapene. Vi går ikke nærmere inn på mulig innhold i og effekt av forskriften.

¹⁵ Både i kravet fra jordbruket (Jordbrukets forhandlingsutvalg 2003) og i statens tilbud (Statens forhandlingsutvalg 2003) i jordbruksforhandlingene 2003 er det forslag om endringer i tilskuddene til sauehold. Forslagene er ikke begrunnet med rovviltproblematikk, men de kan likevel være relevante for diskusjonen av insentiver for forebyggende tiltak. Vi har ikke hatt tid til å vurdere disse nærmere.

6.2 Dagens erstatningssystem med eventuelle justeringer

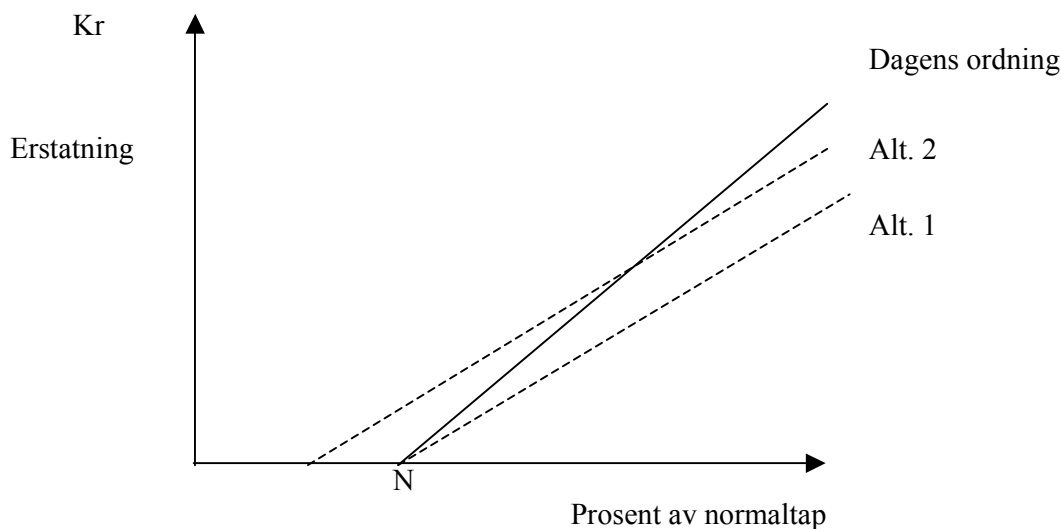
6.2.1 Justeringer i erstatningsreglene

Ut fra viltlovens bestemmelser skal det gis erstatning for rovvilttap. Erstatningsordninger er i seg selv ikke forebyggende, men det er elementer i dagens ordning som gir insentiver til å redusere tap. Kan en endre systemet slik at det kan virke mer forebyggende?

Generelt kan egenandel i forsikringsordninger bidra til å virke forebyggende. Egenandel i en erstatningsordning kan tenkes å virke på samme måte, da en egenandel fører til at verdien av et dyr er større i live enn erstatningen man mottar. Det er dermed et insentiv til å forebygge tap selv om en vet at en får erstatning dersom rovvilt tar husdyr eller rein.

Når fylkesmannen godkjenner at rovvilttap er sannsynlig, men ikke dokumentert, betales full erstatning for tap utover normaltaket. Dette kan oppfattes som at det ikke er noen «egenandel» i erstatningen for rovvilttap. Det kan tenkes flere alternativer med egenandel. Ett alternativ vil være å fortsatt gi erstatning for tap utover normaltaket, men samtidig innføre en egenandel, f.eks. at erstatningen er 80 prosent av full verdi. I så fall vil alle få mindre erstatning enn med dagens system. En annen variant er å gi erstatning for tap utover f.eks. halve normaltaket, men med en erstatning på 80 prosent av full verdi. Et argument kan være at en del av normaltaket egentlig er tap til rovvilt. Dette vil gi større inntekt enn i dag for brukere med mindre enn normaltap, men også for noen med større tap. Brukere med store tap vil få mindre erstatning med denne ordningen enn med dagens ordning. Ordningene er skissemessig framstilt i figur 6.1.

De alternative ordningene vil inneholde et insitament til å redusere skadene i og med at det er en egenandel. I alternativ 2 er det også en premiering av mindre tap enn gjennomsnittet. For å illustrere systemet har vi forutsatt 20 prosent egenandel, men dette er ikke noe godt begrunnet tall. Det kan også være i strid med regelen om full erstatning for rovviltsskade å innføre en «egenandel» på sannsynlig skade.



Figur 6.1 Skissemessig framstilling av erstatning ved alternative egenandeler i erstatningsordningen (N =normaltap)

En kan også tenke seg at «egenandelen» burde være større enn normaltapet for å få erstatning. Dette vil gi sterkere insentiv til å redusere tapene. Dette vil ligne såpass mye på andre systemer at vi ikke omtaler det spesielt, men viser til drøftingen i kapittel 6.3.

I dag er det mulig å redusere erstatningen dersom brukeren har fått tilskudd til forebyggende tiltak og disse ikke er gjennomført, eller brukeren ikke har gjort det som med rimelighet kan forventes skal være gjort for å redusere rovvilttap. Det kan være en mulighet å utvikle dette videre, da en skulle kunne vente at en slik ordning vil redusere både tapene og erstatningsutbetalingene.

Vi antar at disse endringene vil kunne ha en positiv, men relativt liten effekt.

For å få erstatning for sau, må en være berettiget til å få produksjonstilskudd i jordbruket. Kravet om å være berettiget til å få produksjonstilskudd gjelder ikke ved erstatning for hest og hunder. Vi kan ikke se noen spesielt god grunn for et slikt krav.

Dyrevelferd og aksept for rovvilt

Innføring av virkemidler som egenandel eller en strengere praksis for avkorting av erstatning når forebyggende tiltak ikke er gjennomført, vil trolig føre til noe mindre tap, og dermed tilsvarende positiv effekt på dyrevelferden.

Sett i forhold til et alternativ der man ikke har noen form for erstatning ved tap av sau til rovvilt, medfører dagens erstatningsordning en større aksept av rovviltet.

Rettferdighetsprinsippet

Dagens erstatningsordning bygger på prinsippet om at den skadelidte skal få full erstatning. Dette er et prinsipp som står sterkt hos sauebøndene, og erstatningsordningen oppleves derfor trolig som rettferdig. Som følge av at det er et avvik mellom oppgitte og erstattede tap vil likevel ordningen oppleves som urettferdig for de som mener å ha krav på erstatning for flere dyr enn får erstatning for. Ved en videreføring av dagens erstatningsordning vil det derfor være behov for å bedre kunnskapen om rovviltbestandens utbredelse i beiteområdene, samt at man i større grad bør se rovviltforekomst og tap i et område i sammenheng.

En innføring av en «egenandel» ved erstatningsutbetalingen vil trolig ikke oppleves som rettferdig.

Administrative kostnader

De administrative kostnadene i dagens system er i hovedsak knyttet til skadedokumentasjon og søknadsbehandling. Kostnadene til skadedokumentasjon er anslått til ca. 7 mill. kroner per år. I Hedmark ble det brukt ca. 3 mill. kroner til administrasjon på fylkesnivå og i kommunene i 2001, mens tilsvarende tall for Nordland var 675 000 kroner (Aanesland og Holm 2002:50–51). Begge tallene gjelder sau, og de kan inkludere mer enn administrasjon av erstatningsordning.

De justeringene som er nevnt ovenfor, er så små at de neppe vil påvirke administrative kostnader vesentlig. For oss synes det vanskelig å forenkle ordningen vesentlig dersom den skal være bygget på de samme prinsipper som nå.

6.3 Erstatning ut i fra rovviltforekomst, svensk modell

Som vist i kapittel 4.7.1 blir bare ca. 10 prosent av erstattet rovvilttap i sauehold dokumentert ved undersøkelse av drepte eller skadde dyr. For 90 prosent av erstatningene foreligger en vurdering av Fylkesmannen ut fra tilgjengelige opplysninger om forekomst av rovvilt, skader og tap. Det sier seg selv at tallene for hvor mange dyr som er drept av rovvilt er usikre, bl.a. fordi noen arter er åtseldyr. Det er erfaringsmessig også

vanskelig å finne dyr som blir borte. Som følge av at man i dag erstatter tap man ikke kan dokumentere, kan det være et alternativ å i gi erstatning basert på rovviltforekomst, slik som i den svenske reindriftsnæringen.

Lovmessige endringer

En ordning etter «svensk» mønster vil neppe være i samsvar med viltlovens § 12a. Overgang til et slikt system vil etter vår vurdering kreve en lovendring.

Ved en erstatningsordning basert på rovviltforekomst vil de som har størst tap falle dårligst ut. Dette kan justeres noe ved å gi saueeierne rett til erstatning ved påvist mas-sedrap av sau, tilsvarende det som ligger i det svenske systemet nå. Dette vil nærme seg et system med erstatning for dokumenterte tap.

Det vil videre være nødvendig med en vurdering av i hvor stor grad sauenæringen skal kunne få offentlig støtte til forebyggende tiltak, eller om dette skal dekkes av næringen selv. Trolig vil det være hensiktsmessig at forebyggende tiltak som økt tilsyn og lignende dekkes av saueieren selv, mens langsiktige investeringer som inngjerding av store utmarksarealer, beiting på innmarksbeite etc. delvis eller helt kan dekkes gjennom offentlige midler.

Administrering av ordningen

Det er fylkesmennene som i dag har ansvar for å behandle søknader om erstatning ved rovvilttap. Trolig vil det være hensiktsmessig at disse institusjonene også ved en ordning etter svensk modell har ansvar for organiseringen av utbetalingene.

Den svenske ordningen er relativt enkelt organisert ved at man registrerer rovviltforekomst innen en sameby, og ut fra dette betaler et beløp som samebyene selv fordeler internt. I Norge vil det være mulig å beregne rovviltforekomst for et område, og betale kompensasjon til en egnet enhet innen området, eller foreta en omregning til f.eks. støtte per dyr innen området. Selv om man beregner erstatning per beitelag eller kommune, vil man måtte komme fram til en fordeling mellom saueiere innen dette området. Dette kunne en vurdere å overlate til kommunene eller beitelagene. Beitelagene dekker i dag ca. 80 prosent av alle saueiere. Lagene har neppe noe styrings- og administrativt system som gjør dem egnet til å fordele tilskudd mellom medlemmene. Kanskje vil det være best at beregningen av støtte per dyreeier gjøres sentralt eller på fylkesnivå.

Forebyggende tiltak

Et hovedpoeng med et slikt system er at det skal være privatøkonomisk lønnsomt å sette i verk tapsreduserende tiltak. Den som klarer å redusere tapene, vil ha gevinsten ved dette. Det kan også overlates til den enkelte dyreeier å finne fram til de tiltak som anses å ha størst effekt, gitt de lokale forhold. Dette kan tale for at også de nåværende midler til skadeforebyggende tiltak legges inn i ordningen. Skulle rovvilt etablere seg utenfor de områdene der de er etablert i dag, kan det være behov for spesielle forebyggende tiltak innen disse områdene. Spesielt kan dette gjelde for ulv og bjørn. Det kan tale for at en ikke legger alle midler til forebyggende tiltak inn i en ordning med betaling for forekomst.

Forebyggende tiltak skal selvsagt virke forebyggende, men en viktig side ved gjennomførte tiltak er at de har skaffet kunnskap om effekten av tiltakene. Det har vært et betydelig innslag av utvikling og utprøving i tiltakene. Mye kunnskap er skaffet fram gjennom de gjennomførte tiltakene. De har derfor hatt en nytte utover den forebyggende effekten som hvert tiltak har hatt. Også framover vil det være behov for mer kunnskap om tiltak, og det er derfor fordelaktig om staten også i fremtiden er med på å finansiere forebyggende tiltak.

Dyrevelferd og aksept for rovvilt

Ut i fra dyrevernhensyn synes et erstatningssystem basert på rovviltforekomst å være å foretrekke i forhold til dagens erstatningsordning, da dette systemet gir den enkelte dyreeier sterkere insentiver til å iverksette forebyggende tiltak. Denne effekten er likevel avhengig av hvordan de tiltak som iverksettes under dette systemet, virker i forhold til de som nyttes under dagens system.

Når det gjelder aksept for rovvilt, ser vi ingen argumenter som entydig kan tolkes som at et system med betaling for forekomst gir større aksept for rovvilt enn det som gjelder for nåværende erstatningsordning.

Rettferdighet

Innenfor de områder som er aktuelle enheter for betaling for forekomst, kan tapene til rovvilt variere en god del mellom de enkelte besetninger. En ordning med betaling for rovviltforekomst vil kunne påvirke inntektsfordelingen mellom bønder innen området. Det vil være en fordel for de med små tap og en ulempe for de med store tap. Dersom tapene jevner seg ut over år, vil dette ikke være noen stor effekt. Dersom det er dyktighet som bestemmer hvem som har små og hvem som har store tap, kan en argumentere for at tilskudd for forekomst er rettferdig. Er det egenskaper ved tilgjengelige beiter eller tilfældigheter som er avgjørende, er det ikke opplagt at ordningen er rettferdig.

Administrative kostnader

Når ordningen eventuelt er på plass, kan en del elementer ligge fast fra år til år. En skulle dermed kunne vente at ordningen etter hvert blir mindre administrativt krevende enn den nåværende ordningen. Derimot kan bestandsregistrering bli en svært omfattende og omstridt del av ordningen. Mye av den informasjonen som nå finnes, og som kan benyttes til å beregne forekomst av rovdyr, kommer fra erstatningsordningen. Vi kan komme i den paradoksale situasjonen at det å erstatte den nåværende ordningen med en annen ordning, vil ta bort en viktig forutsetning for den nye ordningen, og gjøre det nødvendig å bygge opp et omfattende alternativt system.

Beregning av kompensasjon i praksis, skisse

Et system med betaling for rovviltforekomst for norsk sauehold etter svensk modell for reindrift, kan ta utgangspunkt i tre forhold:

- Verdien av søyer og lam,
- hvor mange søyer og lam man kan forvente at respektive rovviltart dreper i ett år, og
- det merarbeidet som angrep fra respektive rovviltart medfører for dyreeier.

Gode bestandstall for rovvilt er en forutsetning for en slik ordning, men vi går ikke inn på metoder for bestandstelling.

En ordning med et tilskuddslignende system med basis i forekomst av rovvilt, synes å måtte være basert på en geografisk inndeling av landet ut fra rovviltforekomst. Brøseth (2002) har skissert prinsipper for hvordan risiko for rovviltangrep i ulike områder kan tenkes utarbeidet ved bruk av GIS-verktøy. Utredningen har som hovedmål å *skissere* hvilke tilgjengelige data omkring store rovvilt som kan tenkes benyttet, og hvordan de kan benyttes, i en landsdekkende vurdering av risiko for rovviltangrep på sau. I utredningen er benyttet data for jerv, gaupe, bjørn og ulv. Kongeørn inngår ikke i det nasjonale overvåkningsprogrammet for store rovdyr slik det er lagt opp i dag, og det eksisterer ikke noe landsdekkende overvåkningssystem for denne arten i Norge.

For hver av de fire rovdyrartene er det laget to datasett for beregning av de ulike områders risiko for rovdyrangrep: ett over artens reproduksjon og ett over artens fore-

komst. For å illustrere hvordan risiko for rovdyrangrep kan vurderes på landsbasis i stor skala, er landet delt i rutenett der hver rute er 10x10 km. For hver rute har en data som viser reproduksjon og forekomst, eller om ruta er innenfor influensområdet for påvist yngling og forekomst. Er en aktuell rute innenfor influensområdet, gis tallverdien 1, ellers 0. Dette gjøres for reproduksjon og forekomst for hver av de fire artene, slik at det er åtte separate datasett. Ved å summere risikoverdien for hver art, fås en verdi som representerer den samlede risikoen for rovdyrangrep innenfor ruta. I eksemplet gis alle arter samme vekt, men vektene kan variere i et eventuelt praktisk system.

Med de data som benyttes i utredningen, blir 37 prosent av arealene i Norge berørt når man beregner risiko for rovdyrangrep på grunnlag av data for både forekomst og reproduksjon, og 16 prosent ved bruk av bare reproduksjonsdata. Dette må anses som minimumstall da vurderingen er gjort uten data om kongeørn. Analysen synes å identifisere delvis fragmenterte områder, noe som viser behov for en metode for å fjerne logiske urimeligheter (Brøseth 2002).

I følge Brøseth vil en eventuell innføring av en erstatnings-/kompensasjonsordning som baserer seg på rovviltdata fra overvåkingen, med stor sannsynlighet medføre økt datakonflikt i forhold til bestandsovervåkingen i det nasjonale overvåkningsprogrammet for store rovdyr. Allerede i dag er det en datakonflikt omkring store rovvilt selv uten at det er direkte økonomiske konsekvenser blandet inn i diskusjonen.

Brøseth konkluderer med følgende:

- En gitt rovviltforekomst må kunne identifiseres med et definert område.
- En gitt rovviltforekomst må kunne identifisere en definert tapsrisiko.
- En kombinasjon av ulike rovviltarter må kunne identifisere en gitt økning i rovvilttrisiko. I hvor stor grad denne effekten er additiv når det er to eller flere arter til stede må identifiseres.
- Overvåkningssystemet må kunne identifisere alle aktuelle arter.
- Overvåkningssystemet må oppdatere data årlig.
- Tilfeldig opptreden av utvandrende rovvilt kan ikke fanges opp av overvåkningsprogrammet. Større skadetilfeller av denne kategori dyr kan dermed ikke erstattes/kompenseres gjennom en områdevis risikovurdering av rovviltforekomst. Disse skadetilfeller må dermed håndteres på andre måter.
- Metoden bygger på forutsigbar arealbruk fra både rovvilt og byttedyr. For tradisjonelle husdyrproduksjoner er dette kravet oppfylt. For ekstensive produksjoner med store arealkrav, sesongforflytninger og beitevariasjoner må evt. andre kriterier utarbeides. Dette vil særlig gjelde reindrift dersom metoden benyttes til å erstatte/kompensere tap til rovvilt innen reindrift.

Hvordan dette eventuelt skal gjøres i praksis, vil være avhengig av hvor finmasket system en velger å ha og får aksept for. For å beregne kompensasjon for rovviltforekomst basert på en inndeling etter beregnet risiko for rovviltforekomst, må en også vite hvor store tap en kan regne med til de enkelte rovviltarter. Både Wabakken (2001) og Swenson et al. (2003) har beregnet antall sau erstattet av myndighetene per rovvilttenhet. Spesielt for ulv viser disse to beregningene ulike resultater. For gaupe har Moa et al. (2003) beregnet at lammetapene økte signifikant med økende gaupebestand og med økende antall lam som ble sluppet på beite. Effekten (målt som reduksjon i antall lam tapt) av å fjerne en gaupe er høyere når antall lam på beite er høyt (Moa et al. 2003: 30). Ut fra dette vil tapene (målt i antall dyr) innen et område være avhengig av to forhold: antall gauper og antall sauer og lam. Vi må kunne gå ut fra at tilsvarende er tilfelle for andre rovviltarter.

Så vidt vi kan se har Norge minst like godt grunnlag som Sverige for å komme fram til et anslag for hvor mange husdyr som tas av fredet rovvilt.

Verdien per dyr (søye og lam) kan beregnes slik som i nåværende erstatningsordning.

Som i det svenske systemet bør merarbeidet med rovviltsskade ligge inne i erstatningssatsen. Dette vil måtte være et standardisert arbeidsforbruk.

Antakelig må en regne om fra beregnet tap til rovvilt (per individ og totalt) til en sats per husdyr (vinterfôra sau eller dyr på beite). Denne satsen bør være geografisk differensiert, men hvor finmasket denne innelingen skal være i praksis, har vi ikke vurdert.

Vi vet ikke hvor mange sauer og lam som er i de områder som ville bli klassifisert i de enkelte risikoklasser eller geografiske områder. Det er likevel grunn til å anta at det totalt sett minst må omfatte de besetninger som nå får erstatning for rovvilttap. I så fall er det snakk om minst en halv million søyer og lam, jf. tabell 3.2. Dersom ordningen fullt ut kommer i stedet for nåværende erstatningsordning, kan det være snakk om en sats på ca. kr 100 per beitedyr i gjennomsnitt (ca. kr 250 per vinterfôra dyr). Blir også de nåværende midler til forebyggende tiltak tatt med, blir beløpet i størrelsesorden kr 150 per beitedyr, i gjennomsnitt. Dette må så varieres for de enkelte områder. Mange områder vil trolig komme i lav risikoklasse, og noen relativt få områder i høy risikoklasse. Brøseth (2002 s. 15) fant at 696 områder (ruter) fikk risikoverdi 1, mens 576 fikk risikoverdi 2, basert på både reproduksjon og forekomst. For 173 områder var risikoverdien 3, mens den var 4 eller høyere for totalt 56 områder. Dette antyder at for de fleste områder kan det være snakk om verdier nær gjennomsnittstallene. Den endelige fordelingen blir avhengig av hvordan en vektlegger de enkelte rovviltarter, og hvor stor forskjell det skal være mellom områder med forskjellig risikoverdi. Blant spørsmål som en må ta stilling til i et eventuelt praktisk system er hvilke regler som skal gjelde når noen slutter eller begynner med sauehold, hvor store midler som skal brukes som støtte til forebyggende tiltak osv.

Variasjon i inntekt

Det nåværende erstatningssystemet vil, så sant det faktisk erstatter alle tap, føre til at inntekten blir relativt stabil mellom år innen et gardsbruk. I et «svensk» system vil inntekten variere mer mellom år, men gjennomsnittet (forventningen) over flere år kan bli det samme. Hvor stor variasjonen blir i praksis, vil også være avhengig av mange andre faktorer enn rovvilttap og erstatninger..

Vanligvis vil personer foretrekke en stabil inntekt framfor en variabel inntekt med samme gjennomsnitt¹⁶. Slik sett vil dagens system kunne være å foretrekke framfor et system etter svensk modell.

6.4 Kombinasjon av flere systemer (norsk og svensk)

I dag er mye av informasjonen om rovviltforekomst basert på skadedokumentasjon i forbindelse med erstatningsordningen for sau og rein. Et system med betaling for forekomst av rovvilt, vil forutsette god overvåkning av de store rovdirene. En overgang til et annet erstatningssystem enn dagens ordning, vil kunne fjerne en viktig del av den datatilgangen som er nødvendig for det alternative systemet. Enten må det bygges opp et tilsvarende dokumentasjonssystem eller så bør en beholde systemet med erstatning for dokumentert skade (§ 7 i forskriftene).

¹⁶ Dette har bl.a. med risikoaversjon å gjøre. «Risk aversion is the tendency to feel the pain of a loss more acutely than the pleasure of an equal-sized gain» (Rabin et Thaler 2001:226).

Det kan virke rettferdig at dyr som er dokumentert drept av rovvilt, skal erstattes. Også viltloven må kunne forstås slik at er skade dokumentet, skal det betales erstatning. Den «problematiske» delen av erstatningssystemet er de ca. 90 prosent som erstattes ut fra en skjønnsmessig vurdering hos fylkesmannen.

Det synes derfor aktuelt å beholde erstatningene etter § 7 også om en innfører et system med f.eks. betaling for forekomst av rovvilt. Blir betaling for forekomst også kombinert med nåværende midler til forebyggende tiltak, vil det være snakk om et system der anslagsvis 5 prosent av erstatningsbeløpene betales som egentlig erstatning og 95 prosent av nåværende midler betales for forekomst av rovvilt. En kan ikke se bort fra at dette forholdet vil endre seg dersom en får sikrere skadedokumentasjon, et nytt system for de andre erstatningene, eller at antall rovvilt endrer seg.

Lovmessige endringer

Ved en slik kombinasjon av erstatningsordninger vil man antakelig ikke behøve å endre viltloven. Det vil være tilstrekkelig å endre forskriftene.

Forebyggende tiltak

En ordning der man kombinerer dagens erstatningssystem med en erstatning basert på rovviltforekomst, vil trolig gi tilnærmet samme insitamement som den «svenske» ordningen til å iverksette forebyggende tiltak.

Dyrevelferd og aksept for rovvilt

Et system som dette vil fra et dyreetisk synspunkt være hensiktsmessig som følge av at det gir insentiv til å iverksette forebyggende tiltak.

Rettferdighetsprinsippet

Et system der saueeierne sikres retten til erstatning ved påviste tap, samtidig som det gir muligheten til en økt inntekt ved forebyggende tiltak, vil trolig oppleves som et rettferdig system.

Administrering av ordningen

Når en først har på plass et system med betaling for forekomst, vil det kunne være lett å administrere utbetalingen for denne delen. Derimot må det legges betydelige ressurser i bestandsovervåkning for å vite hvor mange individer det er av hver rovviltart, og hvor de er.

En slik kombinasjon av to systemer vil, så vidt vi kan se, kreve at en har minst like stor innsats som nå på skadedokumentasjon. I tillegg må en ha en omfattende bestands- overvåkning der også kongeørn inngår.

7 Alternative ordninger - reindrift

Strukturforskjellene mellom reindriftsnæringen og bufenæringen er store, og selv om en type erstatningsordning vil være best for bufenæringen, er den ikke nødvendigvis den rette for reindriften. Derfor vil vi i dette kapitlet se nærmere på hvordan ulike erstatningsordninger vil påvirke reindriftsnæringen. En del stoff vil være felles for sau og rein, men fordi vi antar at en del lesere er mest opptatt av sau eller rein, har vi gjentatt noe stoff i kapittel 7 som også står i kapittel 6.

7.1 Endringer i reindriftspolitikken

Den nye produksjonspremien gir muligens visse insentiver til å forebygge tap i og med at en får utbetalt premie i forhold til faktisk og regnskapsført salgsproduksjon av kjøtt og biprodukter av rein. En større premie ville kunne forsterke dette, men i den store sammenhengen er dette sannsynligvis en marginal effekt.

Tapene til rovvilt er også avhengig av reinens kondisjon om våren, slik at tiltak som kan forbedre denne, vil kunne bidra til mindre tap. I så fall kan virkemidler som bidrar til å iverksette tiltak som bedrer reinens kondisjon om våren, kunne være positive. I forhold til dagens politikk vil dette i hovedsak si ekstraordinære tilskudd.

7.2 Dagens erstatningssystem med eventuelle justeringer

Som det kommer fram av kapittel 3.1 blir bare en tredel av alle oppgitte tap av tamrein til rovvilt erstattet, der de største avvikene er mellom oppgitte og erstattede tap for jerv og kongeørn. Det store avviket mellom oppgitte og erstattede tap er en tydelig indikasjon på at dagens erstatningssystem ikke fungerer optimalt. En videreføring av dagens system, slik det i dag er utformet, vil derfor trolig ikke redusere rovviltkonflikten som i dag finnes i tamreinområdene. Det er derimot mulig å beholde dagens erstatningssystem for de rovviltarter der konflikten er minst, og gjøre eventuelle endringer i systemet for de arter der avviket mellom oppgitte og erstattede tap er størst.

For kongeørn har både Sverige og Finland et system der det betales et beløp for forekomst av kongeørn, f.eks. per vellykket hekking. Beløpet fordeles på samebyene eller reindriftsenhetene innenfor reindriftsområdet hvor hekkingen finner sted. Som følge av at det i Norge er store forskjeller i oppfatningen av tapssammenhengen mellom kongeørn og rein, kan det være hensiktsmessig å innføre et tilsvarende system i Norge, mens man beholder dagens erstatningsordning for de store rovdyrene. En slik ordning vil trolig føre til at reiene får en mer positiv holdning til kongeørnen, samtidig som man skaffer seg god kunnskap om ørnebestanden. Et problem med en slik ordning kan være at det ikke vil bli utbetalt erstatning for rein som tas av kongeørn som *ikke* hekker innenfor reinbeiteområde. For at et slikt system skal fungere, vil det være behov for å få et nasjonalt overvåkningssystem for kongeørn slik at man får bedre bestandsregistreringer enn det som er tilfelle i dag.

Rovviltutvalget i Troms/ Fylkesmannen i Troms har i forbindelse med årets yngleregistrering av jerv utlovet en dusør på 15 000 kroner for tips som fører til funn av hi eller spor etter jervealp(er) som man ikke allerede har kjennskap til i fra i år eller tidligere år. Det er satt som krav at slike meldinger skal kontrolleres av SNO/Fjelltjenesten før de eventuelt godkjennes (Fylkesmannen i Troms 2003). Denne ordningen har som hensikt og få en bedre bestandsregistrering av jervehi i Troms, samtidig som ordningen medfører at rein- og saueiere i Troms blir mer bevisste på jervebestandens størrelse og eventuelt i større grad enn før aksepterer at det er jerv i området. Ved å innføre et slikt system i alle tamreinområder vil man få en bedre og sikrere bestandsovervåkning, samtidig som reiene kunnskap om jerven og dens bestand trolig vil øke. Dette kan muligens være med på å øke reieierens aksept for å ha jerv i tamreinområder. Ved å premiere funn av jervehi med ynglinger vil det i hvert fall være et insentiv for å godta at jerven oppholder seg i tamreinområdene i større grad enn uten en premiering, da jerv som er i live har en verdi. En slik ordning kan også være med på å redusere problemet med ulovlig avskyting og forgifting av jerv i tamreinområdene.

Bedre oversikt over jervehi kan også bidra til at Fylkesmannens vurdering av sannsynlig rovvilttap under dagens ordning også blir sikrere.

Vi vil nedenfor se nærmere på hvordan et system, der man beholder dagens erstatningsordning for rovdyrene mens man innfører en premie for å ha hekkende kongeørn innenfor et reinbeiteområde, samt at man innfører en premie ved funn av jervehi i tamreinområdene, vil fungere.

Forebyggende tiltak

I et system der prinsippet er full erstatning for tap, er det logisk at det offentlige dekker kostnadene ved forebyggende tiltak da disse forhåpentlig reduserer utbetalingene av erstatning. Det er også nødvendig å sette av midler til forskning for å finne ut hvilke forebyggende tiltak som er effektive, samt at det bør drives informasjonsarbeid overfor reiene slik at de i større grad vil satse på forebyggende tiltak enn det som er tilfelle i dag.

Ved å legge om fra et erstatningsbasert system for tap til kongeørn til et premieringssystem ved påvist hekking av kongeørn, vil det føre til økt insentiv til å iverksette forebyggende tiltak da reiene vil få mer igjen av premien jo lavere tapene til kongeørn er.

Det er først og fremst økt tilsyn i kalveperioden og eventuelt kalving i gjerde som vil være de mest aktuelle tiltakene for å redusere tapene til kongeørn. Kongeørn tar først og fremst kalver som er i dårlig kondisjon, og en måte å forebygge tap på vil være å tilpasse reinbestanden til beitegrunnet. På den måten vil simlene være i bedre hold og trolig kunne beskytte kalvene sine bedre (Gjershaug & Nygård 2003).

Rettferdighet

Et system der man får betalt erstatning ved rovvilttap, er i prinsippet et rettferdig system. Likevel kan erstatningssystemet oppleves som urettferdig da bare 1/3 av alle oppgitte tap blir erstattet.

I følge Reindriftens Rovviltutvalg oppleves også ordningen med at utbetalingene til driftsenheten motregnes kommunale og statlige krav til driftsenhetens innehaver personlig, som urettferdig. Dette skyldes at erstatningsbeløpet i henhold til § 13 i forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt skal utbetales mellom reineierne innunder driftsenheten og ikke bare til driftsenhetsinnehaveren (Reindriftens Rovviltutvalg 2002). Skal erstatningssystemet oppleves som rettferdig for reindriftsutøverne, må utbetalingene skje direkte til den reneier som har fått rein tatt av rovvilt. Det er også i følge Reindriftens Rovviltutvalg nødvendig å utarbeide en mer rettferdig ordning, da det store antall klagesaker til Fylkesmannen som har vært de siste årene, kan tyde på misnøye med dagens erstatningsordning.

Dyreetik og aksept for rovvilt

I følge Rådet for dyreetikk (2000) har reindriftsnæringen i utgangspunktet mange kvaliteter sett fra en dyreetisk synsvinkel, da den ikke har de samme problemene med produksjonsbetingede sykdommer og atferdsforstyrrelser som intensiv husdyrproduksjon.

I reindriftsområder med store tap til rovvilt medfører rovviltet en betydelig stressfaktor for reinen. Rovvilt påvirker også beitebruken, og i rovviltutsatte områder vil beitebruken ofte ikke være optimal som følge av at reneierne må flytte reinen ut av belastede rovviltområder. Følgen av dette blir at det beste beitelandet ikke kan brukes, og reinen må flyttes på andre beiter som ofte er av dårligere kvalitet. Fra en dyreetisk synsvinkel må bestandsutviklingen av fredet rovvilt derfor holdes under kontroll i områder det rovvilt utgjør en stor tapsårsak.

Dagens erstatningsordning er fra en dyreetisk synsvinkel også lite heldig som følge av at det ikke gir sterke insentiv til å redusere rovvilttapene ved å gjennomføre forebyggende tiltak.

Et erstatningssystem medfører ikke noe insentiv til å akseptere rovvilt i tamreinområdene, men en premiering ved funn av jervehi i tillegg til erstatningsutbetaling og en premiering ved vellykket hekking av kongeørn trolig vil føre til økt aksept både for jerv og kongeørn i tamreinområdene.

Administrative kostnader

Kombinerer man dagens erstatningsordning for jerv, gaupe, bjørn og ulv, med en premiering per hekking av kongeørn og en dusør ved funn av ynglehi hos jerv, vil en slik ordning trolig føre til noe økte administrative kostnader.

Ved en premiebasert ordning for påvist hekking av kongeørn bør premien utbetales til de driftsenheter/siidaer som har beiterett innenfor reinbeiteområde.

Skal man utbetale en dusør ved funn av nye jervehi på 15 000 kroner i hele landet, kan dette medføre kostnader forbundet med utbetaling av dusøren. Samtidig vil kunnskapen om antall jervehi øke.

7.3 Erstatning ut i fra rovviltforekomst, svensk modell

Misnøyen med dagens erstatningsordning synes å være større i reindriftsnæringen enn i bufenæringen. Slik sett er det større grunn til å vurdere alternative ordninger for reindriftsnæringen. Det systemet vi har beskrevet ovenfor i kapittel 6.3, kan tenkes også for rein med nødvendige tilpasninger.

Som vi så i kapittel 5 har Sverige et system basert på at samebyene får utbetalt en erstatning beregnet ut fra rovviltforekomst og ikke etter tap av rein til rovvilt. Et tilnærmet samme system, der man tar utgangspunkt i å betale en premie for å ha rovvilt innenfor tamreinområdene vil også være mulig å gjennomføre i Norge.

Lovmessige endringer

En ordning med erstatning beregnet ut fra rovviltforekomst og ingen erstatning for faktisk skade, er etter vår vurdering ikke i samsvar med dagens viltlov § 12 a. Vi er ikke sikre på om en ordning med betaling for forekomst og erstatning ved massedrap av rein, som beskrevet i den svenske modellen i kapittel 5, vil være i samsvar med dagens viltlov.

I dag kan reindriftsnæringen søke om finansiering av forebyggende tiltak i tillegg til at det utbetales erstatning ved rovvilttap. Vi antar at det også vil være tilfelle i et svensk system. Om denne posten i det nye systemet skal være like stor som i et erstatningssystem, kan diskuteres.

Administrering av utbetalingen

I den svenske modellen er erstatningssystemet basert på at den svenske regjeringen overfører midler til Sametinget som utbetaler kompensasjonen til samebyene. Samebyen beslutter selv om erstatningen skal utbetales til reineierne eller om utbetalingen skal benyttes til felles forebyggende tiltak.

I Norge er det per i dag fylkesmannen som har ansvar for å utbetale erstatningene, og ved en omlegging til en «svensk» modell er det mest nærliggende at fylkesmannen vil beholde denne rollen, som følge av at det er den institusjonen som har mest kompetanse på rovviltfaglige spørsmål. Skal man vektlegge reindriftsfaglige spørsmål, kan man flytte ansvaret til Reindriftsforvaltningen (Reindriftens Rovviltutvalg 2002). Hvis en slik erstatningsordning skal gjennomføres også for bufe, er det mest nærliggende at fylkesmannen har hovedansvaret for utbetalingene, da det vil være ressursparende å ha administreringen av ordningene under ett og samme forvaltningsorgan.

I Norge har man ingen lignende «institusjon» som samebyene, og det må derfor vurderes hvordan og til hvem utbetalingene skal foregå¹⁷. Reindriftsnæringen er organisert på flere nivåer og er inndelt i 6 reinbeiteområder som igjen er delt opp i 89 reinbeitedistrikter¹⁸. Innenfor distriktene finnes det videre ca. 110 siidaer (driftsgrupper) sommerstid og 150 siidaer vinterstid. Siidane består videre av en eller flere driftsenheter (ca. 577 stk), der hver driftsenhet som oftest består av flere reineiere med eget reinmerke.

I utgangspunktet ønsker trolig reineierne at utbetalingen skal gå direkte til hver enkelt reineier. En slik ordning vil trolig oppleves som mest rettferdig for reineierne, men man har per i dag ikke oversikt over hvor mange utøvere dette dreier seg om.

Ved en forhåndsutbetaling vil det derfor være mest nærliggende at erstatningen utbetales til driftsenheten¹⁹. I praksis vil det være nødvendig å beregne erstatningen samlet for et reinbeitedistrikt, der utbetalingen fordeles på driftsenhetene etter hvor mange rein hver driftsenhet har. Driftsenheten kan så benytte pengene til felles forebyggende tiltak eller fordeles videre til reineierne. Begrunnelsen for at erstatningene skal utbetales til driftsenheten, er at dette er den enhet som i dag benyttes i reindriftspolitikken. Driftsenhetene er også den enhet som forholder seg mest stabil, og som ikke endrer seg innenfor

¹⁷ For tamreinlagene vil det være naturlig at utbetalingene ville skje til hvert tamreinlag, slik erstatningene utbetales i dag.

¹⁸ Distriktene fordeler seg på 76 sommer- og helårsbeitedistrikter, samt 13 distrikter som brukes til høst- og vinterbeiter for norsk reindrift og/eller som konvensjonsbeiter for svensk reindrift.

¹⁹ Eventuelt siidaandel, dersom forslag til ny reindriftslov blir tatt til følge.

årstidene. En utbetaling til driftsenheten sikrer også at reieneierne som har tap av rein til rovvilt, kan få tildelt en kompensasjon for tapet.

Det kan eventuelt vurderes å utbetale erstatningen til reinbeitedistriktene, der hvert distrikt selv får ansvaret for å fordele midlene slik de selv finner hensiktsmessig. Fordelen med en slik ordning er at reindriftssamene selv får bestemme hvordan midlene skal forvaltes, men ordningen kan oppleves som urettferdig hvis reieneiere med store tap ikke får dekt kostnadene forbundet med tapet²⁰.

Rein beiter over mye større områder enn sau, og hvilke områder reien beiter på varierer bl.a. fra årstid til årstid. Det vil derfor bli et omfattende arbeid å knytte sammen vurderinger av risiko for rovviltforekomst for geografiske områder og tapsrisiko for den enheten som er berettiget til betaling. Vi vil i denne rapporten ikke gå nærmere inn på hvordan man skal utbetale erstatningene i forhold til bestandsregistreringer av rovvilt innenfor reinbeitedistriktene, da dette bør være en oppgave for rovviltforvaltningen.

Forebyggende effekt

Fordelen med en utbetaling basert på rovviltforekomst er at den i større grad enn dagens erstatningssystem gir insentiv til å iverksette forebyggende tiltak, da jo færre tap man har jo mer blir det igjen av utbetalingen. Samtidig vil man på samme måte som i bufenæringen trolig satse på kortsiktige forebyggende tiltak som er lite kostnadskrevende, da det alltid vil være usikkerhet om det neste år vil være like mange rovvilt innenfor reinbeiteområdet. Det vil derfor fortsatt være nødvendig å sette av statlige midler til kostnadskrevende tiltak.

Hovedproblemet i reindriften er at det finnes få aktuelle forebyggende tiltak. En endring av virkemiddelbruken kan derfor ikke ventes å føre til at reieneierne iverksetter omfattende, forebyggende tiltak i samme grad som det som er mulig i bufenæringen.

Dyreetikk og aksept for rovvilt

Som følge av at en forhåndsutbetalt kompensasjon gir økt insentiv til å iverksette forebyggende tiltak vil det fra et dyreetisk synspunkt være fordelaktig med et slikt system. Forebyggende tiltak som økt tilsyn og kalving i gjerder vil være med på å redusere faren for rovvilttap.

Sett i forhold til dagens erstatningssystem vil trolig ikke en svensk ordning føre til økt aksept for rovvilt.

Rettferdighet

Hvor rettferdig en ordning basert på rovviltforekost vil være, avhenger av bl.a. hvilke ledd som får utbetalt kompensasjonen. En utbetaling til driftsenhetene vil trolig oppfattes som mer rettferdig enn hvis kompensasjonen utbetales til reindriftdistriktene.

Så lenge reindrifteierne ikke er sikret erstatning ved tap av rein til rovvilt, vil ordningen i prinsippet oppleves som urettferdig i forhold til et erstatningssystem, gitt at erstatningssystemet fungerer godt. Som følge av at avviket mellom oppgitte og erstatte tap er stort, vil en forhåndsutbetalt kompensasjon derfor kunne oppleves som mer rettferdig enn en erstatningsutbetaling, hvis reieneierne føler det er sammenheng mellom antall rein tatt av rovvilt og utbetalingen.

Ved massedrap vil reieneierne få erstatning direkte utbetalt til seg. En slik ordning vil kunne oppleves som rettferdig, da de med store, påviste tap vil få en ekstra erstatning.

²⁰ Misnøyen med rovviltutbetalingene som i dag finnes i samebyene i Sverige grunner seg først og fremst i at utbetalingene går til samebyene, og at reindrifteierne på denne måten ikke er sikret noen form for kompensasjon ved tap av rein til rovvilt.

For reineiere som opplever store tap, men ikke får disse dekt ut fra kriteriene om erstatning ved massedrap, vil en ordning basert på rovviltforekomst kunne slå uheldig ut.

En erstatningsordning basert på rovviltforekomst vil i utgangspunktet komme de reineierne som tar best vare på dyrene sine til gode.

Administrative kostnader

Dagens erstatningsordning krever store ressurser både i Reindriftsforvaltningen og Miljøforvaltningen som bruker mye tid ved behandling av søknader, klagesaker og administrasjon av skadedokumentasjonsordningen.

Omlegging til en erstatningsordning basert på rovviltforekomst vil medføre betydelige etableringskostnader, men når systemet først er innført, vil trolig ordningen være mindre ressurskrevende enn dagens erstatningsordning. Dette fordi erstatningsutbetalingen ikke lenger vil være knyttet opp mot tapsdokumentasjon, da det bare i tilfeller der det er massedrap av tamrein vil være behov for å dokumentere tapene.

Reindriftens Rovviltutvalgs meninger om en omlegging av erstatningssystemet

Reindriftens Rovviltutvalg (2002) har i sin rapport drøftet alternative erstatningsordninger. Utvalget anbefaler at det gjennomføres en utredning med sikte på å utvikle en bedre erstatningsordning for reindriftsnæringen. Utvalget har drøftet positive og negative sider ved den svenske ordningen, men så vidt vi kan se, har utvalget ikke trukket noen entydig konklusjon. Vår oppfatning av rapporten er likevel at flertallet er positive til den svenske modellen. Mindretallet (bl.a. representantene for reindriftsnæringen) foreslår at det utarbeides en ny erstatningsordning der prinsippene i dagens ordning videreføres og forenkles.

Sametinget har i sitt innspill til stortingsmeldingen om rovvilt bl.a. konkludert med at «Det å innføre en erstatningsordning basert på rovviltforekomster vil kunne slå uheldig ut for de som lider store tap forvoldt av rovvilt. Det er de reelle tapene som må erstattes.» (Sametinget 2003).

Utforming av systemet i praksis

Systemet vil kunne bygge på de samme prinsipper som er skissert for sau i kapittel 6.3, og vi viser til dette.

7.4 Kombinasjon av flere systemer (norsk og svensk)

Som vi så i kapittel 6.4 er det mulig å innføre et system der man kombinerer den norske og svenske ordningen. I en slik modell sikrer man at reineierne fortsatt får erstatning ved påviste tap (§ 7 i *forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt*). Retten til å få erstatning etter § 8 vil videre bli fjernet, for å bli erstattet av en utbetaling basert på rovviltforekomst i reindriftsdistriktene. Det bør ved en slik svensk-norsk ordning fortsatt være mulig å søke om offentlige midler til gjennomføring av forebyggende tiltak.

Forebyggende tiltak

Andelen rovviltdrepte rein som erstattes med utgangspunkt i § 7 i *forskrift om erstatning for tap og følgekostnader* er på om lag 7 prosent, mens resterende erstattes etter § 8. Som følge av at mesteparten av tapene (ca. 93 prosent) nå ikke vil bli erstattet direkte, vil denne ordningen gi større insentiver til å iverksette forebyggende tiltak.

Dyreetik og aksept for rovvilt

Denne ordningen vil, på samme måte som en ren svensk modell, ut i fra dyreetiske hensyn være å foretrekke i forhold til en ren erstatningsordning basert på tap. Dette fordi ordningen gir insentiv til å satse på forebyggende tiltak i større grad enn før.

Ordningen vil også føre til at man over tid vil kunne få en økt aksept for rovvilt i tamreinområdene.

Rettferdighet

En ordning som her foreslått vil trolig oppleves som rettferdig, da reindriftsnæringen sikres retten til å få erstatning ved påvist rovvilttap, samtidig som man får en betaling for ha rovvilt i reinbeiteområdene. En slik ordning vil derfor trolig være mer gjennomførbar enn den svenske ordningen, da reindriftsnæringen først og fremst ønsker å sikre retten til at man får erstatning ved påviste rovvilttap.

Administrative kostnader og forenkling av virkemidler

Ser vi på virkemiddelbruken vil en kombinasjon av det norske og svenske systemet, trolig ikke føre til en forenkling i virkemiddelbruken, da man ved en slik ordning må opprettholde to ulike system samtidig, istedenfor ett.

Sett i forhold til dagens erstatningssystem vil det ved denne ordningen bare være behov for å undersøke tap og søke om erstatning hvis det kan påvises at tamrein er tatt av rovvilt. Denne ordningen vil derfor være mindre ressurskrevende enn dagens erstatningssystem, samtidig som det vil føre til mer arbeid enn hvis man har en «ren» svensk modell.

8 Sammenfattende drøfting

8.1 Vurdering av virkemidler

Det er en utbredt oppfatning at tapene av sau og rein til rovvilt er for store både ut fra økonomiske hensyn og dyrevernhensyn. De økonomiske tapene kan kompenseres via erstatningsordninger, og dyreeierne har krav på erstatning etter norsk lov. Erstatningsordninger virker i seg selv ikke forebyggende, men det er elementer i erstatningssystemet som gir insentiver til å redusere tap. Dessuten er det brukt betydelige offentlige midler til forebyggende tiltak. Det er likevel ønskelig å finne virkemidler som sikrer at sauebonden/reineieren får kompensasjon ved tap av sau/rein til rovvilt, og samtidig gir insentiver til å redusere tapene.

Med dette som utgangspunkt, har vi i denne utredningen sett nærmere på hvilke muligheter man har for å endre politiske virkemidler overfor bufe- og reindriftsnæringen (dvs. virkemidler i jordbruks- og reindriftsavtalen), og muligheten for å endre virkemidlene i rovviltpolitikken. Endringene i landbruks- og reindriftspolitikken kan i stor grad vurderes uavhengig av eventuelle endringer i rovviltvirkemidlene.

Vi har ikke vurdert tiltak og virkemidler for forvaltning av rovvilt.

8.1.1 Endringer i landbruks- og reindriftspolitikken

Tilpasningene i bufe- og reindriftsnæringen er avhengig av mange faktorer, og andre virkemidler enn de som ligger under rovviltforvaltningen, kan også ha betydning for rovvilttapene. For å finne fram til gode tiltak og virkemidler må en ha kjennskap til hvordan de virker sammen med andre faktorer. Det er bl.a. derfor interessant å vurdere hvordan virkemidler innen landbruks- og reindriftspolitikken virker i forhold til å forebygge rovviltsskade

Innen landbrukspolitikken har vi først og fremst sett på virkemidler som kan øke verdien av dyr om høsten. For sauehold kan dette være en hel eller delvis omlegging av husdyrtilskuddet. Dette betales nå ut fra dyretall per 31.12. Et alternativ vil være å beta-

le et tilskudd per dyr på en gitt dato rundt normal sanketid. Hvilken dato dette eventuelt skal gjelde, kan påvirke slaktepraksis og er ut fra dette lite ønskelig. Et tilskudd per dyr som er slaktet om høsten, vil virke mer nøytralt i forhold til slaktetidspunkt. Et slikt tilskudd vil innebære insentiver til å redusere alle tap, ikke bare rovvilttap. Fordi dette tilskuddet eventuelt kommer i stedet for husdyrtilskudd per 31.12, vil det være forsvarlig å ikke ta det med ved beregning av erstatning for sau og lam. Ved å endre på sesongvariasjonen i grunn-tilskudd på sau- og lammekjøtt kan en også påvirke lønnsomheten i forebyggende tiltak, for eksempel tidlig sanking og dermed tidlig slaktning. De beløpene det kan være snakk om, er likevel ikke så store at en eventuell omlegging gir sterke insentiver.

I reindriftspolitikken vil den nye produksjonspremien i reindriftsnæringen muligens gi visse insentiver til å forebygge tap i og med at en får utbetalt premie i forhold til faktisk og regnskapsført salgsproduksjon av kjøtt og biprodukter av rein. Tiltak som bidrar til å bedre reinens kondisjon om våren, vil også kunne redusere tapene. Tilskudd til føring og eventuelt andre tiltak i vanskelige år, kan derfor være aktuelt.

8.1.2 Endringer i miljøpolitikken

Det ble i 2001/02 utbetalt erstatning for vel 31 500 sau og lam og ca. 11 500 rein, mens det ble søkt om erstatning for ca. 52 000 sau og lam og ca. 38 000 rein. Antall erstattede rein var betydelig lavere enn i foregående år, mens tallet for sau og lam var omtrent som i de siste årene. Av de erstattede tapene er ca. 10 prosent virkelig dokumentert og sannsynliggjort som rovvilttap, mens de andre tapene er basert på skjønnsmessig vurdering hos Fylkesmannen ut fra tilgjengelige opplysninger. Det går fram av dette at dagens erstatningsordning medfører et omfattende administrativt arbeid.

I denne utredningen har vi sett på endringer i virkemidler over jordbruks- og reindriftsavtalene som kan tenkes å sterkere insentiver til forebyggende tiltak. Deretter har vi sett to alternative erstatningsordninger (system)²¹:

- Et system som bygger på dagens ordninger, men der en eventuelt gjør endringer innen virkemidlene, som en antar vil virke til å redusere tapene.
- Et system etter svensk mønster, der reineiere og saueiere får kompensasjon i forhold til rovviltforekomst, og ikke i forhold til faktiske tap det enkelte året.

Innen dagens system har vi sett på muligheter for å innføre en slags «egenandel» i erstatning etter §8 i gjeldende forskrifter om erstatning. Dette vil antakelig ha liten effekt. Det vil antakelig ha større effekt om en kan skille husdyr/rein og rovvilt geografisk. Dette vil i stor grad måtte skje via det som nå kalles forebyggende tiltak. Flytting av dyr, gjerding og omstilling til andre produksjoner kan være aktuelle tiltak, og støtte til slike tiltak vil være aktuelle virkemidler.

I det svenske erstatningssystemet til reindriftsnæringen får samebyene et beløp for forekomst av rovvilt innen sine reinbeiteområder. Beløpene er gradert etter dyreart, om det er yngling i området, streifdyr osv. Det er noen forutsetninger som må være til stede for at systemet skal kunne virke, bl.a.:

- En må ha god oversikt over forekomst av rovvilt.
- En må ha kjennskap til hvor stort tap det er i gjennomsnitt for hvert individ av rovvilt.

Det er flere fordeler med et slikt system, bl.a.:

- Den som klarer å redusere tapene, vil ha fordelene av dette.

²¹ I tillegg er noen andre systemer nevnt, men ikke drøftet så grundig som disse to.

- Systemet er relativt enkelt å administrere.
- Når systemet er på plass, vil dyreeierne og forvaltningen kunne konsentrere seg om å registrere forekomst av rovvilt, og slipper å bruke tid på å sannsynliggjøre tap.

Det første punktet er kanskje det aller viktigste. Med et slikt system vil det kunne være privatøkonomisk lønnsomt for dyreeierne å sette i verk tapsreducerende tiltak, og en må kunne gå ut fra at de vil sette i gang de tiltakene som de mener er gunstigst for dem. På den måten kan en få utnyttet lokalkunnskapen på en god måte. En slipper også en omfattende administrativ vurdering av søknadene for å vurdere å gi støtte til tiltak.

Blant de negative sidene ved dette er:

- En vil kunne miste den informasjon og kunnskap som er knyttet til skadedokumentasjon.
- Det vil være ressurskrevende å få på plass et slikt system.

Et erstatningssystem etter svensk mønster er neppe i samsvar med dagens viltlov. Som omtalt i kapittel 6.4 og 7.4 er det mulig å kombinere dagens erstatningssystem med det svenske systemet, ved f.eks. å erstatte dokumentert tap og ellers betale for forekomst. Så vidt vi kan se, vil en slik kombinasjon kunne gjennomføres uten å endre viltloven. En slik kombinasjon vil samlet sett trolig ikke føre til noen forenkling i virkemiddelbruken. En må bl.a. drive både en omfattende registrering av rovviltforekomst, og en må drive skadedokumentasjon som nå. En slik kombinasjon vil derimot kunne gi omfattende informasjon om rovvilt.

8.1.3 Vurdering av enkelte forhold

Forebyggende tiltak

En ordning som i prinsipp gir samme betaling som en erstatningsordning, men der betalingen er uavhengig av faktisk skade det enkelte år, vil gi en økonomisk gevinst til de dyreeierne som klarer å redusere tapene. Slike ordninger kan derfor virke mer forebyggende, teoretisk sett, enn en ren erstatningsordning.

Enkelte forebyggende tiltak krever betydelige investeringer og må gi positiv effekt i mange år for å være privatøkonomisk lønnsomme. Effekten vil dessuten i mange tilfeller være usikker. For store tiltak (stor investering) med usikker effekt, vil lønnsomhetskravet være større enn for mindre prosjekt med sikrere virkning. Det er blant annet derfor ikke sikkert at dyreeierne vil investere i store tiltak selv om de skulle være like lønnsomme som mindre tiltak. Dette er et argument for å ha midler til forebyggende tiltak også om en legger om erstatningssystemet. Også i det svenske systemet kan det gis bidrag til forebyggende tiltak.

Mange forebyggende tiltak har vært prøvd de senere årene, og de har vært betydelige innslag av praktisk utprøving av tiltakene. Antakelig vil det også framover være behov for å prøve tiltak. Dette er også et argument for å ha midler til forebyggende tiltak uansett hvordan en utformer erstatningsordningene.

Skal virkemidler gi ønskelig effekt, må de ikke bare gi insentiver, det må også være mulig å finne og gjennomføre tiltak som har ønsket effekt. Sauenæringen har flere «styringsvariabler» enn det som er tilfelle for reindrift. Innen sauehold kan en bl.a. bestemme når en slipper ut sauene på beite, når en slipper sauene på utmarksbeite, når sauene hentes heim om høsten, og når dyrene settes inn om høsten. En kan holde dyrene på inngjerdet område en større eller mindre del av året. Reinen, derimot, går ute hele året, simlene skal helst ha ro ved kalving, og det er neppe praktisk å gjerde inn store arealer

for å holde rein inne og rovvilt ute. Kongeørn oppfattes av næringen som en betydelig predator, på linje med jerv, og den kan ikke gjerdes ute. Som følge av dette er muligheten til å gjennomføre forebyggende tiltak, og dermed også muligheten for å ta ut en «gevinst», derfor bedre i bufe- enn i reindriftsnæringen.

Aksept for rovvilt

Både i SOU 1999: 146 og i utredningen fra Reindriftens Rovviltutvalg (2002) er det lagt vekt på at det svenske systemet kan øke forståelsen for rovvilt. Vi er ikke sikre på at det ene eller andre erstatningssystemet vil være «best» til å skape slik aksept.

Variasjon i inntekt

I mange sammenhenger er det lagt vekt på at folk vil foretrekke en stabil inntekt framfor en mer variabel inntekt med samme gjennomsnitt. En erstatningsordning som gir full erstatning for tap, vil fjerne all inntektsvariasjon som skyldes rovvilttap. En ordning med erstatning for forekomst av rovvilt, vil kunne gi samme gjennomsnittsinntekt som en erstatningsordning, men variasjonen i inntekt vil være større. Forebyggende tiltak kan øke gjennomsnittsinntekten og redusere variasjonen i et system med betaling for rovviltforekomst, og det blir da spørsmål om disse to effektene er store nok til gjøre et slikt system likeverdig med erstatningssystemet.

Administrative kostnader og gjennomførbarhet

En erstatning for kompensasjon for rovviltforekomst må beregnes ut fra forekomst av rovvilt og en forutsetning om hvor mange dyr hvert individ i gjennomsnitt dreper, og merarbeid med tapene. Norge har ikke noe organ tilsvarende de svenske samebyene til å motta og fordele kompensasjon for rovviltforekomst. Betalingen for forekomst må antakelig omregnes til et tilskudd per sau og rein. Tilskuddene kan være geografisk differensierte ut fra rovviltforekomst. Denne omregningen synes å kunne være enklere for sau enn for rein da sauebeiter over mindre områder. I reindriften varierer beitemønstrene i både retning, lengde og tid, og næringen er organisert på flere nivåer, fra reinbeiteområder, reinbeitedistrikter, driftsfellesskap (siidaer) og ned til driftsenheter og reineiere. På hvilke nivå man skal beregne rovviltforekomst og hvem som skal få utbetalt kompensasjonen, vil derfor være et vanskeligere spørsmål i reindriftsnæringen enn i sauenæringen.

Så vidt vi kan forstå, vil det kreve et omfattende utredningsarbeid før en har et operasjonelt system for betaling etter rovviltforekomst. Når systemet er utviklet, vil trolig en erstatningsordning basert på rovviltforekomst være lettere å administrere enn dagens erstatningsordning.

8.1.4 Sammenligning av systemer

I tabell 8.1 har vi forsøkt å sammenligne de to hovedalternativene for de kjennetegn og egenskaper vi har drøftet for både saue- og reindriftsnæringen. For noen faktorer/egenskaper vil det være hva som kjennetegner alternativene som er relevant, f.eks. hva slags kriterium som nyttes for å beregne erstatning. For andre faktorer eller egenskaper vil det være vanskelig å finne et absolutt nivå, men det kan være grunnlag for å vurdere om alternativene er likeverdige, eller om det ene er bedre eller dårligere enn det andre. Slike faktorer/egenskaper er kalt «relative faktorer» i tabellen. I slike tilfeller har vi ikke satt inn noen verdi for dagens ordning, og vi har forsøkt å vurdere om en ordning etter svensk modell er bedre eller dårligere for denne faktoren/egenskapen. Vår vurdering er angitt med + når den «svenske» modellen anses best, med – når den «svenske» modellen anses som dårligere enn dagens ordning, eventuelt ± når vi er usikre på hvem som er best.

Tabell 8.1 Sammenligning av dagens ordning og ordning etter svensk modell for reindrift

	Dagens ordning	Svensk modell, sauehold	Svensk modell, reindrift
Kriterium for beregning av erstatning	Dokumentert eller sannsynlig skade (antall dyr), verdi per dyr, andre kostnader	Yngling eller yngling og forekomst, gjennomsnittlig antall dyr drept per rovvilt-individ, verdi av drepte dyr, andre kostnader	Yngling eller yngling og forekomst, gjennomsnittlig antall dyr drept per rovvilt-individ, verdi av drepte dyr, andre kostnader
Kriterium for utbetaling	Dokumentert eller sannsynlig skade	Avhengig av tilskuddsmottaker. (Antall dyr per tilskuddsmottaker?)	Avhengig av tilskuddsmottaker. (Antall dyr per tilskuddsmottaker?)
Tilskuddsmottaker	Den enkelte dyreeier	Dyreeier	Driftsenhet/siida
Arlig oppdatering	Dokumentert eller sannsynlig skade (antall dyr), verdi per dyr, (andre kostnader)	Rovviltforekomst, gjennomsnittsverdi av drepte dyr	Rovviltforekomst, gjennomsnittsverdi av drepte dyr
Geografisk inndeling	Nei	Ja	Ja
Informasjon om forekomst	Resultat	Forutsetning	Forutsetning
Datakonflikt	Skadedokumentasjon/-sannsynliggjøring	Rovviltforekomst	Rovviltforekomst, spesielt for kongeørn
Inntektsvariasjon mellom år for dyreeiere	Liten	Større, avhengig av skade og effekt av forebyggende tiltak	Større, avhengig av skade og effekt av forebyggende tiltak
Administrative kostnader	Store	Store i implementeringsfasen, små etterpå	Store i implementeringsfasen, små etterpå
Samsvar med dagens viltlov	Ja	Nei	Nei
Behov for egne midler til skadeforebyggende tiltak	Ja	Ja/Nei	Ja/Nei
Relative faktorer			
Incentiv til forebygging		+	+, men få effektive forebyggende tiltak finnes
Rettferdighet		±, sikrer ikke retten til å få erstatning	±, sikrer ikke retten til å få erstatning
Incentiv til rovviltaks-sept		±	±
Behov for bestandsregulering		±	± Ja
Dyrevelferd, -etikk		+ (±), avhengig av faktiske tap	±, avhengig av faktiske tap

Referanser

- Andersen, R., J.D.C. Linnell og H. Hustad (red.) 2003. *Rovvilt og Samfunn i Norge. En veileder til sameksistens i det 21. århundre*. NINA Temahefte 22.
- Bjørn, R., D.K. Mogstad og E. Jetne 2002. *Førebyggende tiltak mot rovviltsskade på sau og rein*. Grønn forskning 40/2002.
- Brøseth, H. 2002. *Beiteområder og rovviltbelastning – områdevis risikovurdering av rovviltangrep på sau basert på data fra det nasjonale overvåkningsprogrammet for store rovvilt*. NINA.
- Fauchald, P., T. Tveraa, N. G. Yoccoz og C. Henaug 2003. *Tapsforebygging i reindriften: Effekten av vinterfôring og kalving i gjerde*. NINA Oppdragsmelding 773.
- Flaten, O. og S. Kleppa 1999. *En økonomisk analyse av forebyggende tiltak mot rovvilt-tap i saueholdet*. NILF-rapport 1999:1.
- Fylkesmannen i Troms 2003. *Yngleregistrering jerv vinteren 2003*, URL: <http://www.fylkesmannen.no/troms>, hentet 28.04.03.
- Gjershaug, J.O. og T. Nygård 2003. *Kongeørn i Norge: Bestand, predatorrolle og forvaltning*. NINA Fagrapport 58. (Foreløpig upublisert)
- Hegrenes, A., S.S. Gezelius, F. Kann og K. Mittenzwei 2002. *Landbruk og distriktspolitikk – en analyse av den norske landbruksstøtte*. NILF-rapport 2002-10.
- Heie, K. 2002. *Katastrofeordninger i jordbruket – mulige forenklinger*. Notat 2002-10. NILF.
- Innst. S. 345 (2000–2001) Innstilling fra næringskomiteen om jordbruksoppgjøret 2001 - endringer i statsbudsjettet for 2001 m.m. <http://www.stortinget.no/inns/200001-345-002.html>
- Jordbrukets forhandlingsutvalg 2003. *Inntekt, næringsutvikling og miljø – Krav til ramme og fordeling ved jordbruksforhandlingene 2003*.
- Kallbekken, S. 2002. *Delprosjekt FOLA miljø: Betaling for fellesgoder. Forslag til endringer i miljøvirkemidlene i landbruket*. NILF-rapport 2002-2.
- Kjuus, J., A. Hegrenes og S.O. Holien 2003. *Kostnader ved å ha sau på innmarksbeite*. NILF-rapport 2003-3.
- Krogell, C. 2002. Avdelingssjef for Fiske- og viltavdelingen, Jord- og skogbruksministeriet, Finland, 9. september 2002.
- Landbruksdepartementet 2002a. *Jordbruksoppgjøret 2002- fase II (med vedlegg Jordbruksavtale for perioden 01.07.2002–30.06.2003)*.
- Landbruksdepartementet 2002b *Rundskriv M-9/2002 R-999 Midler til bygdeutvikling 2003 - tildeling på fylkesnivå*.
- Landbruksdepartementet og Norske Reindriftsamers Landsforbund 2003. *Reindriftsavtale 1. juli 2003 – 30. juni 2004*.
- Moa, P.F., I. Herfindal, J. Odden, J.D. Linnell, L.B. Austmo og R. Andersen 2003. Har kvotejakt på gaupe redusert tapet av lam på utmarksbeite? Kap. 6 i S.M. Brainerd (red.) *Konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen*. NINA Fagrapport 66.
- Mysterud, I. 2000. Rovviltforvaltning og beitebruk i utmark. *Landbruksøkonomisk forum* 2/2000 s. 5–19.
- Nersten, N.K., A. Hegrenes, O. Sjelmo og K. Stokke 2003. *Sauehold i Norge – utvikling, politikk og virkemidler*. NILF-notat 2003-10.
- OECD 2002. PSE-database. Elektronisk regneark fra OECD.

- Reindriftens Rovviltutvalg 2002. *Rapport fra Reindriftens Rovviltutvalg. Innspill til Stortingsmelding om rovviltpolitikken*, avgitt 6. november 2002
- Rabin, M. & R.H. Thaler 2001. Anomalies: Risk Aversion. *Journal of Economic Perspectives*. Vol.15 No. 1 pp 219–232
- Rådet for dyreetikk 2000. «Reindrift». Uttalelse avgitt desember 2000. URL: <http://www.org.nlh.no/etikktutvalget/Uttalelser/REINDRIFT.htm>, hentet 03.04.03
- Sametinget 2003. *Oversendelse av Sametingets innspill til stortingsmelding om rovvilt*. Brev fra Sametinget til Miljøverndepartementet 22.01.03.
- Sametinget 2002. *Rovdjursfrågan*, URL: <http://www.sametinget.se/sametinget>, hentet 05.03.03.
- Statens dyrehelsetilsyn (u.å.). *Når beitedyr og rovvilt møtes*. Faktaark. URL: <http://www.dyrehelsetilsynet.no/aktuelt/syn/dbaFile5616.pdf>, hentet 20.04.03.
- Statens forhandlingsutvalg 2003. Statens tilbud i jordbruksforhandlingene i 2003.
- Statens landbruksforvaltning 2003. Søknader om produksjonstilskudd, foreløpige tall 21.01.03. URL: <http://www.slf.dep.no>, hentet 26.03.03.
- St.meld. nr. 12 (2002–2003). *Om dyrehold og dyrevelferd*. Landbruksdepartementet.
- St.prp. nr 1. (2002–2003). For budsjetterminen 2003. Miljøverndepartementet.
- St.prp. nr. 65 (2001–2002). *Om jordbruksoppkjøret 2002 – endringer i statsbudsjettet for 2002 m.m.* Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.prp. nr. 61 (1999–2000). *Omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 2000*. Finansdepartementet. SOU 1999:146. *Sammanhållen rovdjurspolitikk. Slutbetänkande av Rovdjursutredningen*. Stockholm.
- SOU 2001:101. *En ny rennäringspolitik – öppna samebyar och samverkan med andra markanvändare*. Del 1. Stockholm.
- Søyland, V., L. Forsell og N.K. Nersten 2002. *FOLA 2002: Landbrukspolitikk - Forenkling og målretting*. NILF-rapport 2002-1.
- Søyland, V., L. Forsell og J. Kjuus 2002. *Reindrift - nye virkemidler økt verdiskaping*. NILF-rapport 2002-9.
- Swenson, J., B. Dahle, H. Hustad og E. Nerheim 2003. Bjørn som skadevolder og effekter av felling med hensyn til tapsbildet. Kap. 7 i S.M. Brainerd (red.) *Konfliktdempende tiltak i rovviltforvaltningen*. Utredninger i forbindelse med ny rovviltmelding. NINA Fagrapport 66.
- Tollvesenet 2003, Tolltariff. URL: <http://www.toll.no>, hentet 05.03.03
- Wabakken, P. 2001. Flerarts- og soneforvaltning i rovvilt-saukonflikten. I Jaren, V. og J.P. Løvstad (red.). *Utmarksbeite og store rovvilt. Delrapport 3 fra forskningsprogrammet Bruk og forvaltning av utmark*. Norges forskningsråd.
- Økonomisk utvalg 2001. *Totalregnskap for reindriftsnæringen. Regnskap 2000, Budsjett 2001*.
- Økonomisk utvalg 2002. *Totalregnskap for reindriftsnæringen. Regnskap 2001, Budsjett 2002*.
- Aanesland, N. og O. Holm 2002. *Privat eierrett til beite, rovvilt, sauehold og reindrift*. Institutt for økonomi og samfunnsfag, NLH.

Love og forskrifter (norske) (<http://www.lovdata.no>)

- LOV 1981-05-09 nr 38 Lov om viltet.
- LOV av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift.
- FOR 1998-11-23 nr 1086: Forskrift om tilskott til avløysing
- FOR 2000-04-01 nr 344: Forskrift om tilskott til organisert beitebruk
- FOR 2002-03-22 nr 283: Forskrift om produksjonstilskudd i jordbruket
- FOR 1999-07-02 nr 720: Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når husdyr blir drept eller skadet av rovvilt

FOR 2001-05-04 nr 468: Forskrift om erstatning for tap og følgekostnader når tamrein blir drept eller skadet av rovvilt

FOR 2003-01-03 nr 52: Forskrift om erstatning for katastrofetap i husdyrhald

Lover og forskrifter (svenske) (<http://www.naturvardsverket.se/>)

NFS 2002:13 Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om bidrag och ersättningar för viltskador enligt 11 och 12 §§ viltskadeförordningen (2001:724), [Viltskadekungörelsen]; beslutade den 22 maj 2002.

NFS 2002:14 Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om inventering av rovdjursförekomst utanför samebyar; beslutade den 22 maj 2002.

NFS 2002:15 Naturvårdsverkets föreskrifter och Allmänna råd om inventering samt bidrag och ersättning för rovdjursförekomst i samebyar; beslutade den 22 maj 2002.